



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 15.12.2020 r.
COM(2020) 842 final

2020/0374 (COD)

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie kontestowalnych i uczciwych rynków w sektorze cyfrowym (akt o rynkach cyfrowych)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

{SEC(2020) 437 final} - {SWD(2020) 363 final} - {SWD(2020) 364 final}

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Usługi cyfrowe przynoszą istotne innowacyjne korzyści użytkownikom i przyczyniają się do rozwoju rynku wewnętrznego, stwarzając nowe możliwości rynkowe i ułatwiając handel transgraniczny. Obecnie wspomniane usługi cyfrowe obejmują szeroki zakres codziennych czynności, w tym usługi pośrednictwa internetowego takie jak internetowe platformy handlowe, internetowe serwisy społecznościowe, wyszukiwarki internetowe, systemy operacyjne czy sklepy z aplikacjami. Za sprawą usług cyfrowych zwiększają się wybór dla konsumentów, wydajność i konkurencyjność przemysłu oraz możliwości udziału obywateli w życiu społecznym. Chociaż w ramach europejskiej gospodarki cyfrowej działalność prowadzi ponad 10 000 platform internetowych, z których większość to MŚP, za największą część wygenerowanej ogólnej wartości odpowiada jednak niewielka liczba dużych platform internetowych.

Duże platformy powstały dzięki właściwościom tego sektora, takim jak silne efekty sieciowe, często osadzonym w ich własnych ekosystemach platform, a ponadto platformy te stanowią kluczowe elementy strukturalne współczesnej gospodarki cyfrowej, pośrednicząc w większości transakcji między użytkownikami końcowymi a użytkownikami biznesowymi. Wiele z tych przedsiębiorstw zajmuje się również kompleksowym śledzeniem i profilowaniem użytkowników końcowych¹. Kilka dużych platform w coraz większym stopniu pełni funkcję punktów dostępu lub strażników dostępu w kontaktach między użytkownikami biznesowymi a użytkownikami końcowymi oraz osiągnęło ugruntowaną i trwałą pozycję, często będącą wynikiem tworzenia konglomeratowych ekosystemów wokół świadczonych podstawowych usług platformowych, co zwiększa istniejące bariery wejścia.

Pełniąc rolę strażników dostępu, platformy takie wywierają znaczny wpływ na rynki cyfrowe, mają znaczną kontrolę nad dostępem do rynków cyfrowych oraz mają na nich ugruntowaną pozycję, w wyniku czego wielu użytkowników biznesowych w znacznym stopniu jest uzależnionych od wspomnianych strażników dostępu, co w niektórych przypadkach skutkuje nieuczciwym postępowaniem wobec tych użytkowników biznesowych. Ponadto ma to również niekorzystny wpływ na kontestowalność podstawowych usług platformowych. Takiego wpływu nie da się całkowicie wyeliminować w ramach podejmowanych przez państwa członkowskie inicjatyw regulacyjnych, które bez działania na szczeblu UE mogłyby skutkować fragmentacją rynku wewnętrznego.

Nieuczciwe praktyki oraz brak kontestowalności prowadzą do nieefektywności sektora cyfrowego, co przekłada się na wyższe ceny, niższą jakość, a także mniejszy wybór i niższy poziom innowacyjności ze szkodą dla konsumentów w Europie. Rozwiązanie tych problemów stanowi kwestię najwyższej wagi w świetle wielkości gospodarki cyfrowej (szacowanej na 4,5–15,5 % światowego PKB w 2019 r. z tendencją wzrostową) i istotnej roli

¹ Tego rodzaju śledzenie i profilowanie użytkowników końcowych samo w sobie niekoniecznie stanowi problem, ale istotne jest, aby zapewnić prowadzenie tych działań w sposób kontrolowany i przejrzysty, z poszanowaniem prywatności oraz ochrony danych i konsumentów.

platform internetowych na rynkach cyfrowych wraz z jej skutkami społecznymi i ekonomicznymi².

Chociaż niektóre z tych zjawisk znamienne dla sektora cyfrowego i podstawowych usług platformowych w pewnym stopniu obserwuje się także w innych sektorach i na innych rynkach, zakres niniejszego wniosku ogranicza się do **sektora cyfrowego**, w którym problemy te są najbardziej odczuwalne z perspektywy rynku wewnętrznego.

Słaba kontestowalność i nieuczciwe praktyki w sektorze cyfrowym to problem, który w przypadku niektórych usług cyfrowych występuje częściej i jest wyraźniejszy niż w przypadku innych usług. Dotyczy to w szczególności szeroko rozpowszechnionych i powszechnie wykorzystywanych usług cyfrowych i infrastruktur cyfrowych, które przeważnie bezpośrednio pośredniczą między użytkownikami biznesowymi a użytkownikami końcowymi. Doświadczenia w zakresie egzekwowania reguł konkurencji UE, jak również wyniki wielu sprawozdań i badań ekspertów oraz otwartych konsultacji publicznych świadczą o tym, że wiele usług cyfrowych ma następujące właściwości: (i) są to wysoce skoncentrowane, wielostronne usługi platformowe, w przypadku których jedna duża platforma cyfrowa lub bardzo ograniczona liczba dużych platform cyfrowych ustala warunki handlowe, mając w tym zakresie znaczną autonomię; (ii) kilka dużych platform cyfrowych pełni rolę punktów dostępu umożliwiających użytkownikom biznesowym dotarcie do konsumentów i odwrotnie; oraz (iii) uprawnienia strażnika dostępu takich dużych platform cyfrowych są często nadużywane, co przejawia się nieuczciwym postępowaniem wobec ekonomicznie zależnych użytkowników biznesowych i konsumentów³. W związku z tym zakres niniejszego wniosku dodatkowo ograniczono do kilku „**podstawowych usług platformowych**”, w przypadku których zidentyfikowane problemy są szczególnie wyraźne i znaczące, a występowanie ograniczonej liczby dużych platform internetowych służących jako punkty dostępu dla użytkowników biznesowych i użytkowników końcowych skutkuje albo prawdopodobnie będzie skutkowało słabą kontestowalnością takich usług i rynków, na których takie usługi mają wpływ. Te podstawowe usługi platformowe obejmują: (i) **usługi pośrednictwa internetowego** (w tym na przykład platformy handlowe, sklepy z aplikacjami i usługi pośrednictwa internetowego w innych sektorach, takich jak mobilność, transport lub energia), (ii) **wyszukiwarki internetowe**, (iii) **serwisy społecznościowe**, (iv) **usługi platformy udostępniania wideo**, (v) **usługi łączności interpersonalnej niewykorzystujące numerów**, (vi) **systemy operacyjne**, (vii) **usługi w chmurze** oraz (viii) **usługi reklamowe**, w tym sieci reklamowe, giełdy reklamowe oraz wszelkie pozostałe usługi pośrednictwa w zakresie reklam, w przypadku gdy takie usługi reklamowe są związane co najmniej z jedną z pozostałych podstawowych usług platformowych wymienionych powyżej.

Fakt, że dana usługa cyfrowa kwalifikuje się jako podstawowa usługa platformowa, nie oznacza, że problemy kontestowalności i nieuczciwych praktyk pojawiają się w przypadku każdego dostawcy tych podstawowych usług platformowych. Takie obawy wydają się raczej szczególnie poważne w przypadkach, w których podstawową usługę platformową świadczy strażnik dostępu. Dostawców **podstawowych usług platformowych** można uznać za **strażników dostępu**, jeżeli: (i) **wywierają znaczący wpływ na rynek wewnętrzny**, (ii) **obsługują co najmniej jeden istotny punkt dostępu umożliwiający dotarcie do**

² Znaczenie, jakie ma zapewnienie równych warunków działania wspomagających przestrzeganie podstawowych wartości, takich jak różnorodność kulturowa i pluralizm mediów, zostało na przykład podkreślone przez Radę w konkluzjach w sprawie wzmacniania treści europejskich w gospodarce cyfrowej oraz w sprawie ochrony wolnego i pluralistycznego systemu medialnego.

³ Aby uzyskać więcej informacji, zob. również sekcja 5.2.1 oceny skutków.

konsumentów oraz (iii) osiągnęli lub oczekuje się, że osiągną ugruntowaną i trwałą pozycję w zakresie prowadzonej działalności.

Taki status strażnika dostępu można ustalić poprzez zastosowanie wyraźnie określonych i odpowiednich wskaźników ilościowych, które mogą służyć jako przesłanki stanowiące domniemanie wzruszalne w celu ustalenia statusu strażnika dostępu w przypadku konkretnych dostawców, albo na podstawie oceny jakościowej przeprowadzanej w poszczególnych przypadkach w drodze badania rynku.

Zidentyfikowane problemy związane z funkcją strażnika dostępu nie są obecnie (lub nie są wystarczająco) rozwiązywane w ramach obowiązujących przepisów UE lub przepisów krajowych państw członkowskich. Chociaż szereg państw członkowskich podjęło inicjatywy ustawodawcze lub rozważa ich podjęcie, nie wystarczą one jednak do rozwiązania przedmiotowych problemów. Takie inicjatywy zazwyczaj ograniczają się do terytorium danego państwa, natomiast strażnicy dostępu prowadzą zwykle działalność transgraniczną, często na skalę globalną, i często wdrażają swoje modele biznesowe na całym świecie. Bez podjęcia działań na szczeblu UE obecnie obowiązujące i oczekujące na przyjęcie przepisy krajowe mogą spowodować wzrost fragmentacji regulacyjnej w obszarze platform.

Celem niniejszego wniosku jest zatem umożliwienie platformom **wykorzystania ich pełnego potencjału** dzięki rozwiązaniu na szczeblu UE problemu najpoważniejszych przypadków nieuczciwych praktyk i słabej kontestowalności, aby zarówno użytkownicy końcowi, jak i użytkownicy biznesowi mogli **czerpać w pełni korzyści wynikające z gospodarki platform** oraz gospodarki cyfrowej w ujęciu ogólnym, w kontestowalnym i uczciwym środowisku.

Konieczność rozwiązania tych problemów związanych z gospodarką cyfrową podkreślono w komunikacie Komisji pt. „Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy”⁴, w którym uznano, że „[w] związku z logiką jednolitego rynku konieczne mogą być dodatkowe przepisy, aby zapewnić możliwość zaskarżania, uczciwość i innowacyjność oraz możliwości wejścia na rynek, a także chronić interes publiczny, który wykracza poza kwestie związane z konkurencją lub gospodarką”. W komunikacie tym ogłoszono również, że Komisja „zbada regulacje *ex ante* w celu zapewnienia, aby rynki charakteryzujące się istnieniem dużych platform o znaczących skutkach sieciowych, działających jako strażnicy dostępu, pozostały uczciwe i możliwe do zdobycia dla innowatorów, przedsiębiorstw i nowych podmiotów wchodzących na rynek”.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Niniejszy wniosek opiera się na obowiązującym już rozporządzeniu dotyczącym użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego⁵ bez wprowadzania przepisów z nim kolidujących. Definicje zastosowane w niniejszym wniosku są zgodne z przepisami tego rozporządzenia, w szczególności definicje pojęć „usług pośrednictwa internetowego” i „wyszukiwarek internetowych”. Oprócz podstawowych zasad przejrzystości i uczciwości mających zastosowanie do wszystkich platform internetowych

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1150 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie propagowania sprawiedliwości i przejrzystości dla użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 186 z 11.7.2019, s. 57.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1150 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie propagowania sprawiedliwości i przejrzystości dla użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 186 z 11.7.2019, s. 57.

niezależnie od ich wielkości lub pozycji, wprowadzonych rozporządzeniem dotyczącym użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego, w niniejszym wniosku nakłada się wyraźnie określone obowiązki na ograniczoną liczbę transgranicznych dostawców podstawowych usług platformowych, które pełnią funkcję ważnych punktów dostępu umożliwiających użytkownikom biznesowym dotarcie do użytkowników końcowych. Ponadto w egzekwowaniu tych obowiązków Komisja może skorzystać na przejrzystości, jaką należy zapewnić w ramach usług pośrednictwa internetowego i wyszukiwarek internetowych na podstawie rozporządzenia dotyczącego użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego, jeżeli chodzi o praktyki, które mogą być nielegalne zgodnie z wykazem obowiązków, jeżeli są stosowane przez strażników dostępu.

Niniejszy wniosek jest również w pełni zgodny z wnioskiem dotyczącym aktu o usługach cyfrowych. Akt o usługach cyfrowych to inicjatywa horyzontalna dotycząca w szczególności kwestii takich jak odpowiedzialność pośredników internetowych za treści osób trzecich, bezpieczeństwo użytkowników w internecie lub asymetryczne obowiązki w zakresie należytej staranności dotyczące poszczególnych dostawców usług społeczeństwa informacyjnego w zależności od charakteru zagrożeń społecznych, jakie mogą powodować takie usługi. Wniosek w sprawie aktu o rynkach cyfrowych dotyczy natomiast zakłóceń równowagi ekonomicznej, nieuczciwych praktyk handlowych ze strony strażników dostępu i ich niekorzystnych skutków, takich jak osłabienie kontestowalności rynków platform.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Niniejszy wniosek jest spójny ze strategią cyfrową Komisji jako wkład w zapewnienie uczciwej i konkurencyjnej gospodarki cyfrowej, czyli jednego z trzech głównych filarów kierunków i celów polityki ogłoszonych w komunikacie pt. „Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy”. Wniosek ten będzie stanowił spójne, skuteczne i proporcjonalne ramy mające na celu rozwiązanie problemów występujących w gospodarce cyfrowej, w przypadku których obecnie nie ma rozwiązań lub nie ma skutecznych rozwiązań.

Niniejszy wniosek stanowi uzupełnienie obecnie obowiązujących unijnych (i krajowych) reguł konkurencji. Przedmiotem niniejszego wniosku są nieuczciwe praktyki stosowane przez strażników dostępu, które nie są objęte zakresem stosowania obecnie obowiązujących unijnych reguł konkurencji albo wobec których reguły te nie są skuteczne, mając na uwadze, że egzekwowanie przepisów w zakresie przeciwdziałania praktykom monopolistycznym dotyczy sytuacji na określonych rynkach, nieuchronnie ma miejsce po wystąpieniu ograniczającego zachowania lub zachowania stanowiącego nadużycie oraz wiąże się z przeprowadzeniem procedur dochodzeniowych w celu ustalenia nadużycia, co wymaga czasu. Niniejszy wniosek minimalizuje szkodliwe efekty strukturalne nieuczciwych praktyk *ex ante* bez ograniczania zdolności do interwencji *ex post* na podstawie unijnych i krajowych reguł konkurencji.

Niniejszy wniosek jest zgodny z pozostałymi instrumentami UE, w tym z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej i europejską konwencją praw człowieka („EKPC”), ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych⁶ oraz dorobkiem prawnym UE w zakresie prawa ochrony konsumentów.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1.

Niniejszy wniosek stanowi uzupełnienie przepisów o ochronie danych. Obowiązki dotyczące przejrzystości w zakresie głębokiego profilowania konsumentów będą pomocne w egzekwowania przepisów ogólnego rozporządzenia o ochronie danych („RODO”), natomiast obowiązkowa klauzula *opt-out* w zakresie łączenia danych w ramach różnych podstawowych usług platformowych uzupełnia poziom ochrony zapewniony obecnie w RODO. W niniejszym wniosku wyjaśnia się, że to strażnicy dostępu odpowiadają za zapewnienie, aby wypełnianie obowiązków określonych w tym rozporządzeniu odbywało się przy jednoczesnym zapewnieniu pełnej zgodności z pozostałymi przepisami prawa Unii, w tym w zakresie ochrony danych osobowych i prywatności lub ochrony konsumentów.

Niniejszy wniosek jest również spójny z ukierunkowaną i dostosowaną do potrzeb regulacją konkretnych sektorów *ex ante*, w tym z przepisami mającymi zastosowanie do usług łączności elektronicznej lub krótkiej sprzedaży, a także z istniejącymi inicjatywami wymierzonymi przeciwko szkodliwym praktykom handlowym w świecie rzeczywistym⁷.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

Państwa członkowskie stosują rozbieżne przepisy krajowe lub rozważają stosowanie takich przepisów w celu rozwiązania problemów wynikających ze znacznego stopnia uzależnienia użytkowników biznesowych od podstawowych usług platformowych świadczonych przez strażników dostępu i w konsekwencji problemów wynikających z ich nieuczciwego zachowania wobec obsługiwanych przez nich użytkowników biznesowych. W takiej sytuacji powstaje fragmentacja regulacyjna w zakresie, w jakim przepisy dotyczące kwestii wyeliminowania nieuczciwości w relacjach zależności z takimi strażnikami dostępu oraz kwestii kontestowalności w przypadku takich usług różnią się – w szczególności pod względem warunków wstępnych interwencji oraz poziomu interwencji – oraz powodują wzrost kosztów przestrzegania przepisów ponoszonych przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność na rynku wewnętrznym. Bez podjęcia działania na szczeblu UE taka fragmentacja zwiększy się wraz z przyjęciem nowych inicjatyw oczekujących na przyjęcie w szeregu państwach członkowskich, natomiast w innych państwach członkowskich problem nieuczciwości i ograniczonej kontestowalności podstawowych usług platformowych świadczonych przez strażników dostępu pozostanie nierozwiązany. Mając na uwadze nieodłączny transgraniczny charakter podstawowych usług platformowych świadczonych przez strażników dostępu, fragmentacja regulacyjna w znacznym stopniu utrudni funkcjonowanie jednolitego rynku usług cyfrowych, a także funkcjonowanie rynków cyfrowych w ujęciu ogólnym. Dlatego też konieczna jest harmonizacja na szczeblu UE, a odpowiednią podstawą prawną niniejszej inicjatywy jest art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”).

⁷ Zob. na przykład: [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2019/633 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych](#). Aby poprawić pozycję rolników oraz małych i średnich przedsiębiorstw w rolno-spożywczym łańcuchu dostaw, UE przyjęła te przepisy zakazujące określonych nieuczciwych praktyk handlowych między słabszymi dostawcami i silniejszymi nabywcami. Takie praktyki obejmują (między innymi): opóźnienia w płatnościach za łatwo psujące się produkty spożywcze, anulowanie zamówień w ostatniej chwili, jednostronne zmiany umów, odmowę zawarcia umowy pisemnej, zwrot niesprzedanych lub niewykorzystanych produktów lub też płatności za usługę marketingu świadczoną przez nabywcę.

- **Pomocniczość**

Państwa członkowskie nie mogą osiągnąć celów niniejszego wniosku, działając samodzielnie, gdyż przedmiotowe problemy mają charakter transgraniczny i nie ograniczają się do pojedynczych państw członkowskich ani do podgrupy państw członkowskich. Sektor cyfrowy w ujęciu ogólnym, a w szczególności podstawowe usługi platformowe świadczone lub oferowane przez strażników dostępu mają charakter transgraniczny, czego dowodem jest wolumen obrotu w handlu transgranicznym oraz nadal niewykorzystany potencjał przyszłego wzrostu, o czym świadczy wzorec i wolumen obrotu w handlu transgranicznym, w którym pośredniczą platformy cyfrowe. Niemal 24 % całkowitego handlu w internecie w Europie ma charakter transgraniczny.

Podmioty sektora cyfrowego zazwyczaj prowadzą działalność w kilku państwach członkowskich, a nawet w całej UE, co obecnie dotyczy w szczególności usług takich jak reklamy internetowe, internetowe serwisy społecznościowe, internetowe platformy handlowe, usługi w chmurze, wyszukiwarki internetowe, usługi platformy udostępniania wideo, usługi łączności interpersonalnej niewykorzystujące numerów lub systemy operacyjne. Zidentyfikowane problemy mają zatem znaczenie na szczeblu Unii, gdyż występują na poziomie transgranicznym i wywierają wpływ na szereg państw członkowskich, a tym samym nie ograniczają się do terytorium jednego państwa członkowskiego⁸. Dotyczy to w szczególności podstawowych usług platformowych świadczonych lub oferowanych przez strażników dostępu.

Nawet te państwa członkowskie, które nie przyjęły jeszcze przepisów w celu rozwiązania problemu nieuczciwości i obniżonej kontestowalności podstawowych usług platformowych świadczonych lub oferowanych przez strażników dostępu, coraz częściej rozważają przyjęcie w tym celu środków krajowych. Różne przepisy krajowe w UE, oprócz tego że są niewystarczająco skuteczne, mogą spowodować większą fragmentację i wzrost kosztów przestrzegania przepisów ponoszonych przez dużych uczestników rynku i uzależnionych od nich użytkowników biznesowych. Jednocześnie rozwiązanie to niekorzystnie wpływa również na przedsiębiorstwa typu start-up i mniejsze przedsiębiorstwa, gdyż uniemożliwia im wzrost i rozszerzenie działalności na inne kraje, a tym samym wejście na nowe rynki, oferowanie lepszych i bardziej różnorodnych produktów po bardziej konkurencyjnych cenach oraz potencjalnie uzyskanie pozycji konkurenta podmiotów o ugruntowanej pozycji w sektorze cyfrowym. W związku z powyższym rozwiązanie na szczeblu Unii problemu nieuczciwych praktyk w zakresie podstawowych usług platformowych świadczonych przez strażników dostępu przyniesie poprawę funkcjonowania rynku wewnętrznego za sprawą wyraźnych reguł dotyczących praktyk, dzięki którym wszystkie zainteresowane strony zyskałyby jasność prawa, oraz za sprawą ogólnounijnych ram w zakresie interwencji umożliwiających skuteczne i terminowe wyeliminowanie szkodliwych praktyk. Jednym z warunków wyznaczenia dostawcy podstawowych usług platformowych jako strażnika dostępu jest wywieranie przez danego dostawcę znaczącego wpływu na rynek wewnętrzny.

⁸ Z odpowiedzi przedstawionych przez obywateli i zainteresowane strony w trakcie otwartych konsultacji publicznych oraz z opinii przekazanych przez krajowe organy ochrony konkurencji w ramach odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu Komisji wynika, że niedoskonałości rynku wydają się powszechne w całej Unii, a w szczególności na rynkach cyfrowych o charakterze transgranicznym. Zob. [podsumowanie konsultacji z zainteresowanymi stronami dotyczących nowego narzędzia ochrony konkurencji](#) oraz [podsumowanie wkładu krajowych organów ochrony konkurencji w ocenę skutków nowego narzędzia ochrony konkurencji](#). Chociaż respondenci wskazali, że niedoskonałości rynku mogą wystąpić we wszystkich sektorach przemysłowych, szereg respondentów podkreśliło, że takie niedoskonałości są szczególnie wyraźne w otoczeniu cyfrowym. Zob. również załącznik 5.4 do oceny skutków.

- **Proporcjonalność**

Niniejszy wniosek ma przyczynić się do prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku usług cyfrowych przez zapewnienie, aby rynki w całej Unii, na których działają strażnicy dostępu, były kontestowalne i uczciwe. Powinno to sprzyjać innowacyjności, wysokiej jakości produktom i usługom cyfrowym, uczciwym i konkurencyjnym cenom oraz swobodnemu wyborowi z punktu widzenia użytkowników w sektorze cyfrowym.

W tym kontekście w niniejszym wniosku skoncentrowano się wyłącznie na tych usługach cyfrowych, z których najpowszechniej korzystają użytkownicy biznesowi i użytkownicy końcowi („**podstawowe usługi platformowe**”) i w przypadku których obecne warunki świadczą o tym, iż obawy dotyczące słabej kontestowalności i nieuczciwych praktyk ze strony strażników dostępu są wyraźniejsze i bardziej naglące z punktu widzenia rynku wewnętrznego. Zakres podstawowych usług platformowych obejmuje jedynie te usługi, w przypadku których istnieją mocne dowody świadczące o: (i) znacznej koncentracji, w przypadku której zazwyczaj jedna duża platforma internetowa lub bardzo nieznaczna liczba dużych platform internetowych określa warunki handlowe, mając w tym zakresie znaczną autonomię względem ich (potencjalnych) konkurentów, klientów lub konsumentów; (ii) uzależnieniu od kilku dużych platform internetowych pełniących rolę punktów dostępu umożliwiających użytkownikom biznesowym dotarcie do klientów i nawiązanie z nimi kontaktu; oraz (iii) częstym nadużywaniu uprawnień przez dostawców podstawowych usług platformowych mającemu postać nieuczciwego postępowania wobec ekonomicznie zależnych użytkowników biznesowych i konsumentów.

Niniejszy wniosek ma zatem zastosowanie wyłącznie do tych dostawców, którzy spełniają wyraźnie określone, wymienione powyżej kryteria, na podstawie których uznaje się ich za strażników dostępu. Wykorzystanie progów ilościowych jako podstawy domniemania wzruszalnego jest uzupełnione stosowaniem kryteriów jakościowych określonych w niniejszym wniosku. W ten sposób Komisja ma możliwość wyznaczania jako strażników dostępu dostawców podstawowych usług platformowych, z którymi wiąże się takie samo lub podobne ryzyko w zakresie uczciwości i kontestowalności rynku, a jednocześnie gwarantuje się, że przedmiotowe obowiązki mają zastosowanie wyłącznie do odpowiednich dostawców podstawowych usług platformowych.

Wykaz obowiązków przewidzianych w niniejszym wniosku ogranicza się do praktyk, (i) które są szczególnie nieuczciwe lub szkodliwe, (ii) które można zidentyfikować w jasny i jednoznaczny sposób, co ma zapewnić niezbędną pewność prawa na potrzeby strażników dostępu i pozostałych zainteresowanych stron oraz (iii) w przypadku których istnieje wystarczające doświadczenie. W niniejszym wniosku przewidziano możliwość dostosowanego do potrzeb stosowania niektórych obowiązków w drodze dialogu między Komisją a zainteresowanymi strażnikami dostępu. Ponadto we wniosku umożliwia się uwzględnienie w elastyczny sposób dodatkowych praktyk, które wykazują podobny poziom nieuczciwości lub tak samo zagrażają uczciwości lub kontestowalności na podstawie wyników wcześniej przeprowadzonego badania rynku dotyczącego wpływu takich praktyk. Taki mechanizm zapewnia uniknięcie nadmiernej regulacji, a jednocześnie umożliwia uniknięcie braku interwencji w stosunku do podobnych praktyk, których dopuszczają się ci sami strażnicy dostępu w przypadkach, w których z czasem praktyki mogą ewoluować.

Proponowane środki są proporcjonalne, gdyż na potrzeby osiągnięcia celów, którym służą, w ich ramach obciąża się wyłącznie przedsiębiorstwa w sektorze cyfrowym w sposób ukierunkowany. Wniosek wymaga współpracy przedsiębiorstw, które są objęte badaniem, ale koszty administracyjne będą proporcjonalne i prawdopodobnie wymogi nie będą zmuszały do ponoszenia znaczących dodatkowych kosztów z uwagi na już istniejącą strukturę regulacyjną

w związku ze stosowaniem innych przepisów UE (np. unijnego rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw lub rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów). Jeżeli chodzi o koszty przestrzegania przepisów, w przypadku strażników dostępu byłyby one rozsądne, ponieważ w dużej mierze zastępowałyby wysokie koszty ponoszone przez dużych dostawców podstawowych usług platformowych w związku z przestrzeganiem rozbieżnych środków regulacyjnych stopniowo wprowadzanych w różnych państwach członkowskich lub które mogą być prawdopodobnie wprowadzone. Takie koszty wiązałyby się z zatrudnieniem kilku dodatkowych pracowników ds. zgodności z prawem, którzy kontrolowaliby zgodność polityki poszczególnych przedsiębiorstw z nowymi przepisami, oraz z zatrudnieniem kilku pracowników utrzymujących kontakt z Komisją oraz odpowiadających na wnioski o udzielenie informacji⁹.

- **Wybór instrumentu**

Zidentyfikowane problemy można rozwiązać wyłącznie za pomocą aktu ustawodawczego. Rozporządzenie jest ponadto niezbędne ze względu na fakt, że ma ono zastosowanie bezpośrednio w państwach członkowskich, ustanawia ten sam poziom praw i obowiązków dla podmiotów prywatnych, a także umożliwia spójne i skuteczne stosowanie przepisów w transgranicznym z zasady pośrednictwie handlowym online, które generowane jest w gospodarce platform internetowych. Rozporządzenie jest najbardziej odpowiednim sposobem rozwiązania zidentyfikowanych problemów dotyczących uczciwości i kontestowalności oraz przeciwdziałania fragmentacji jednolitego rynku podstawowych usług platformowych świadczonych lub oferowanych przez strażników dostępu.

3. WYNIKI KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Komisja przeprowadziła szerokie konsultacje dotyczące szerokiej gamy problemów związanych z platformami internetowymi, w tym siły gospodarczej bardzo dużych platform internetowych pełniących rolę strażników dostępu.

Po pierwsze, od dnia 2 czerwca do dnia 8 września 2020 r. Komisja przeprowadziła dwie osobne edycje otwartych konsultacji publicznych, które dotyczyły dwóch osobnych wstępnych ocen skutków: (i) pakietu w ramach aktu o usługach cyfrowych – oceny instrumentu regulacyjnego *ex ante* dla dużych platform internetowych o znaczących efektach sieciowych pełniących rolę strażników dostępu na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej¹⁰; oraz (ii) nowego narzędzia konkurencji¹¹.

Po drugie, Komisja przeprowadziła konsultacje z zainteresowanymi stronami dotyczące sprawozdań pośrednich opracowanych przez Obserwatorium Gospodarki Platform Internetowych¹² i wspierające bieżącą inicjatywę¹³.

Po trzecie, warsztaty¹⁴, konferencje¹⁵, a także badania przeprowadzone przez JRC ułatwiły zdefiniowanie problemu oraz pomogły w identyfikacji wstępnych wariantów strategicznych.

⁹ Głębszą analizę można znaleźć w sekcji 6.6.1. oceny skutków.

¹⁰ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12418-Digital-Services-Act-package-ex-ante-regulatory-instrument-of-very-large-online-platforms-acting-as-gatekeepers> oraz <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12416-New-competition-tool>.

¹¹ Szczegółowy przegląd wyników tych konsultacji przedstawiono w załączniku 2 do oceny skutków.

¹² <https://platformobservatory.eu/>.

¹³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/commission-expert-group-publishes-progress-reports-online-platform-economy>.

Poza wykorzystanymi narzędziami w zakresie konsultacji służby Komisji odbyły także dwustronne spotkania z zainteresowanymi stronami w kontekście konsultacji publicznych i w trakcie okresu na przedstawienie informacji zwrotnych w odniesieniu do wstępnych ocen skutków.

Ponadto zorganizowany dialog z państwami członkowskimi, zwłaszcza za pośrednictwem grupy ekspertów ds. handlu elektronicznego oraz dwustronnych i wielostronnych wymian i konferencji, przyczynił się do opracowania wariantów strategicznych.

Ogólnie rzecz biorąc, z konsultacji publicznych wynika, że istnieje silne poparcie dla interwencji odnoszącej się do nieuczciwych praktyk, w których uczestniczą strażnicy dostępu. W rzeczywistości zdecydowana większość respondentów uczestniczących w konsultacjach publicznych oraz tych, którzy odpowiedzieli na osobny kwestionariusz skierowany do krajowych organów ochrony konkurencji, zgodziła się, że istnieją problemy strukturalne, których nie można rozwiązać za pomocą istniejących reguł konkurencji; ta sama większość uważa, że Komisja powinna mieć możliwość podjęcia interwencji na rynkach, na których obecni są strażnicy dostępu. Pogląd taki wyraziła zdecydowana większość przedsiębiorstw oraz stowarzyszeń przedsiębiorców, wszystkie organizacje społeczeństwa obywatelskiego (w tym organizacje pozarządowe („NGO”) oraz związki zawodowe), a także wszystkie organy publiczne¹⁶. Organizacje konsumenckie, takie jak Europejska Organizacja Konsumentów, wyraźnie zaznaczyły także szczególne obawy związane z platformami internetowymi i rynkami cyfrowymi¹⁷. Respondenci ci uważają, że interwencja pozwalająca zaradzić tym obawom doprowadziłaby zarówno do stworzenia odpowiednich zachęt do innowacji, jak i przyczyniłaby się do zapewnienia większego wyboru konsumentom, torując drogę dla nowych platform oraz innowacyjnych usług przyjaznych dla prywatności.

Opinie platform internetowych na ten temat były podzielone, przy czym większość dużych platform internetowych i ich stowarzyszeń kwestionowała potrzebę utworzenia nowego instrumentu regulującego kwestię strażników dostępu. Z drugiej strony wiele małych i średnich platform – w szczególności te, które są użytkownikami biznesowymi dużych platform internetowych – wyraziło swoje poparcie dla utworzenia nowego instrumentu regulującego kwestię strażników dostępu.

Te, które były innego zdania, nawiązywały do faktu, że pojęcie strażnika dostępu jest zbyt szerokie i w związku z tym należy je oceniać indywidualnie, a także że Komisja już ma możliwość interweniowania w przypadku zachowania strażnika dostępu, które jest niezgodne z art. 102 TFUE. Komisja uznała jednak, że art. 102 TFUE nie jest wystarczający, by zaradzić

¹⁴ Warsztaty Obserwatorium Gospodarki Platform Internetowych dotyczące władzy rynkowej i reklam internetowych, 29 stycznia 2020 r.; w dniach 28 lipca 2020 r. i 10 września 2020 r. ICF, WIK-Consult GmbH, Cullen International oraz Centrum Studiów nad Polityką Europejską zorganizowały panele ekspertów akademickich wysokiego szczebla w celu wsparcia Komisji w opracowaniu oceny skutków dotyczącej platform o istotnych efektach sieciowych pełniących rolę strażników dostępu.

¹⁵ Na przykład konferencja pt: „Kształtowanie polityki konkurencji w erze cyfrowej”: <https://ec.europa.eu/competition/scp19/>.

¹⁶ Więcej informacji na temat podsumowania otwartych konsultacji publicznych dotyczących regulacji *ex ante*, [podsumowania konsultacji z zainteresowanymi stronami dotyczących nowego narzędzia konkurencji](#) oraz [podsumowania wkładu krajowych organów ochrony konkurencji w ocenę skutków nowego narzędzia konkurencji można znaleźć w załączniku 2 do oceny skutków](#).

¹⁷ Na przykład w swojej odpowiedzi przekazanej w ramach otwartych konsultacji publicznych Europejska Organizacja Konsumentów stwierdza, że „w celu zapewnienia na czas skutecznej ochrony interesów konsumentów zaradzenie wyzwaniom związanym w szczególności z dużymi podmiotami na rynkach cyfrowych wymaga – poza tradycyjnymi sposobami egzekwowania prawa konkurencji – utworzenia nowych instrumentów”.

wszystkim problemom związanym ze strażnikami dostępu, biorąc pod uwagę, że strażnik dostępu niekoniecznie musi być podmiotem dominującym i art. 102 TFUE może nie obejmować jego praktyk, jeżeli na jasno określonych właściwych rynkach nie występuje dający się udowodnić wpływ na konkurencję. Ponadto art. 102 TFUE nie zawsze umożliwia interwencję w takim tempie, jakie jest konieczne, aby zaradzić tym nagłym praktykom w najkrótszym możliwie czasie, a tym samym w najbardziej skuteczny sposób.

Zdecydowana większość respondentów była także zdania, że szczególne przepisy dotyczące platform powinny obejmować zakazy oraz obowiązki dla platform pełniących rolę strażników dostępu. Sugerowali oni, że zamiast wyznaczać określony sposób postępowania środki zaradcze mogłyby mieć bardziej proceduralny charakter. Duża większość zainteresowanych stron wyraziła opinię, że proponowany wykaz problematycznych praktyk („czarna lista”) powinien być ukierunkowany na wyraźnie nieuczciwe i szkodliwe praktyki platform pełniących rolę strażników dostępu.

Jeżeli chodzi o definicję pozycji strażnika dostępu, opinie zainteresowanych stron były podzielone. Niektóre platformy argumentowały, że włączenie różnych usług w ofertę pojedynczej platformy niewiele mówi o jej sile, co ma także miejsce w odniesieniu do zdolności przeniesienia aktywów z jednego obszaru do innego. Sugerowano, że wyznaczanie dostawców podstawowych usług platformowych jako strażników dostępu powinno być niezależne od modelu biznesowego, że należy dokonywać okresowych przeglądów oceny strażników dostępu, że wyznaczanie wspomnianych dostawców jako strażników dostępu powinno mieć zastosowanie do zidentyfikowanych działalności oraz że niektóre przepisy powinny mieć zastosowanie do całego sektora.

Ogólnie rzecz biorąc, zainteresowane strony wszystkich kategorii zwróciły uwagę na potrzebę zapewnienia wysokiego poziomu spójności i pewności prawa oraz na potrzebę zapewnienia, aby kryteria stosowane w celu identyfikacji strażników dostępu były przejrzyste, obiektywne i łatwo mierzalne. Użytkownicy odnosili się głównie do połączenia kryteriów zarówno ilościowych, jak i jakościowych.

Organy krajowe wyraziły swoje poparcie dla nowego instrumentu regulującego kwestię strażników dostępu oraz potrzebę przyjęcia ogólnounijnego podejścia, aby uniknąć fragmentacji regulacyjnej, podkreślając jednocześnie znaczenie wcześniejszego włączenia odpowiedzialnych krajowych przedstawicieli rządów w projekt ustawodawczy.

Także przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego oraz wydawcy medialni wyrazili silne poparcie dla pomysłu utworzenia nowego instrumentu regulującego kwestię strażników dostępu. Zarówno przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, jak i wydawcy medialni wezwali do zapewnienia odpowiedniego poziomu przejrzystości na rynku, a także do zagwarantowania określonego poziomu różnorodności mediów oraz poszanowania autonomii i wyboru konsumentów.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Niniejsza inicjatywa jest podparta badaniem przeprowadzonym na potrzeby oceny skutków oraz kilkoma zewnętrznymi badaniami wspierającymi¹⁸. Ponadto w latach 2018–2020 Komisja lub wykonawcy zewnętrzni przeprowadzili kilka edycji konsultacji publicznych oraz

¹⁸ Badanie przeprowadzone na potrzeby oceny skutków (ICF); M. Motta oraz M. Peitz, [Intervention trigger and underlying theories of harm - Expert advice for the Impact Assessment of a New Competition Tool](#), 2020 r.; G.S. Crawford, P. Rey oraz M. Schnitzer, [„An Economic Evaluation of the EC’s Proposed »New Competition Tool«”](#) [„Ocena ekonomiczna zaproponowanego przez KE »nowego narzędzia konkurencji«”], 2020 r.

liczne badania, a także sporządzili sprawozdania. Obserwatorium Gospodarki Platform Internetowych, wspierane przez swoją grupę ekspertów, w której skład wchodzi 15 ekspertów akademickich, a także przy wsparciu w postaci dużego badania przeprowadzonego na potrzeby oceny skutków, przekazało szereg sprawozdań i dokumentację analityczną stanowiącą wkład w prace nad zdefiniowaniem problemów. Przy sporządzaniu oceny skutków niniejszej inicjatywy wykorzystano również wewnętrzne analizy ekonomiczne i wsparcie w zakresie kształtowania polityki udzielone przez Wspólne Centrum Badawcze („JRC”). Ponadto przeprowadzono z państwami członkowskimi konsultacje przy użyciu internetu, których wyniki omówiono na spotkaniu grupy ekspertów ds. handlu elektronicznego poświęconym niniejszej inicjatywie. Dodatkowo Komisja zorganizowała liczne konferencje, warsztaty i spotkania z udziałem ekspertów akademickich, których opinie przyczyniły się do określenia ram problemu i strategii gromadzenia dowodów. Do ukształtowania niniejszego instrumentu¹⁹ przyczyniło się wiele stanowisk przedstawionych przez państwa członkowskie na temat platform pełniących rolę strażników dostępu, a także liczne sprawozdania i badania z państw niebędących członkami UE.

- **Ocena skutków**

Rada ds. Kontroli Regulacyjnej działająca przy Komisji przyjrzała się ocenie skutków, na której opiera się wniosek, i dnia 10 grudnia 2020 r. wydała pozytywną opinię na jej temat. W załączniku 1 do dokumentu roboczego służb Komisji towarzyszącego niniejszemu wnioskowi zawarto opinię Rady, zalecenia oraz wyjaśnienie, w jaki sposób zostały one uwzględnione. W załączniku 3 przedstawiono zestawienie podmiotów, na które będzie miał wpływ niniejszy wniosek, wraz z opisem tego wpływu.

Komisja zbadała różne warianty strategiczne służące osiągnięciu ogólnego celu niniejszej inicjatywy polegającego na zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego przez promowanie skutecznej konkurencji na rynkach cyfrowych oraz w szczególności kontestowalnego i uczciwego środowiska platform internetowych.

Aby rozwiązać problemy wynikające z problematycznego zachowania strażników dostępu, dokonano porównania trzech głównych wariantów strategicznych: **wariant 1 – uprzednio określony wykaz strażników dostępu i automatycznie wykonywanych obowiązków; wariant 2 – częściowo elastyczne ramy wyznaczania dostawców podstawowych usług platformowych jako strażników dostępu i aktualizowania obowiązków, w tym dialog regulacyjny na potrzeby wdrożenia niektórych z nich; oraz wariant 3 – elastyczny wariant opierający się wyłącznie na progach jakościowych służących ustalaniu zakresu.** Każdy z wymienionych wariantów daje pole do większej liczby szczegółowych rozwiązań będących przedmiotem rozważań politycznych, na przykład dotyczących konkretnego połączenia i poziomu progów jakościowych służących ustalaniu zakresu, które mają zostać zastosowane, lub dokładnego zakresu środków zaradczych dostępnych w przypadku systematycznego niewypełniania przez dostawcę wyznaczonego jako strażnik dostępu jego obowiązków.

W ramach wszystkich wariantów przewiduje się wdrażanie, nadzór oraz egzekwowanie przepisów na szczeblu UE przez Komisję jako właściwy organ regulacyjny. Biorąc pod uwagę ogólnoeuropejski zasięg przedsiębiorstw, na które ukierunkowana jest niniejsza inicjatywa, zdecentralizowany model egzekwowania nie wydaje się możliwym alternatywnym rozwiązaniem, w tym w kontekście ryzyka fragmentacji regulacyjnej, której ma zaradzić niniejsza inicjatywa; model ten nie wydaje się także proporcjonalny, biorąc pod uwagę ograniczoną liczbę strażników dostępu, których obejmowałby zakres proponowanych

¹⁹ Różne źródła wykorzystanych dowodów – zob. również sekcja 5 załącznika 1 do oceny skutków.

ram. Aby jednak włączyć krajową wiedzę specjalistyczną na potrzeby gospodarki platform, w ramach inicjatywy przewidziano, że przed podjęciem niektórych decyzji (np. stwierdzających niewypelnianie obowiązków, nakładających grzywny) Komisja skonsultuje się z komitetem, w skład którego wejdą przedstawiciele państw członkowskich – Komitetem Doradczym ds. Rynków Cyfrowych.

Preferowany wariant (**wariant 2**) obejmuje a) zamknięty wykaz podstawowych usług platformowych; b) połączenie ilościowych i jakościowych kryteriów w celu wyznaczenia dostawców podstawowych usług platformowych jako strażników dostępu; c) mające bezpośrednie zastosowanie obowiązki, w tym niektóre obowiązki, w przypadku których dialog regulacyjny może ułatwić ich skuteczne wdrażanie; oraz d) możliwość aktualizowania przez Komisję instrumentu po przeprowadzeniu badania rynku, jeżeli chodzi o obowiązki strażników dostępu, za pośrednictwem aktów delegowanych w zakresie, w jakim zostaną zidentyfikowane nowe praktyki, które są równie nieuczciwe i które mogą z dużym prawdopodobieństwem zakłócać kontestowalność, a także za pośrednictwem wniosków w sprawie zmiany przepisów w pozostałych przypadkach. Badania rynku mogą również wskazać na potrzebę zmiany wykazu podstawowych usług platformowych.

Uznano, iż wariant ten będzie w stanie w najbardziej skuteczny sposób przyczynić się do osiągnięcia celów niniejszej inicjatywy. Zapewnia on szybką interwencję w odniesieniu do wszystkich zidentyfikowanych problematycznych praktyk, umożliwiając jednocześnie w przypadku niektórych z nich dialog regulacyjny dotyczący wdrażania środków przez dostawców wyznaczonych jako strażnicy dostępu. Umożliwia on także przeciwdziałanie nowym nieuczciwym praktykom, umożliwiając odniesienie się do niedoskonałości rynku w dynamicznie zmieniającym się środowisku cyfrowym. Jednocześnie dla tych strażników dostępu, w przypadku których przewiduje się, że w niedalekiej przyszłości osiągną ugruntowaną i trwałą pozycję w zakresie prowadzonej działalności, ale którzy jeszcze nie osiągnęli takiej pozycji, we wniosku zidentyfikowano proporcjonalny podzbiór obowiązków, które mają szczególne znaczenie dla zabezpieczenia i poprawy kontestowalności.

Preferowany wariant zwiększy kontestowalność podstawowych usług platformowych oraz szerszego sektora cyfrowego, a także pomoże przedsiębiorstwom w pokonaniu barier wynikających z niedoskonałości rynku lub z nieuczciwych praktyk biznesowych strażników dostępu. Pomoże to we wspieraniu powstawania alternatywnych platform, które mogą dostarczyć wysokiej jakości, innowacyjne produkty i usługi po przystępnych cenach. Bardziej uczciwe i sprawiedliwe warunki dla wszystkich podmiotów w sektorze cyfrowym umożliwiłyby im lepsze wykorzystanie potencjału wzrostu gospodarki platform.

Można spodziewać się, że korzyści przyczynią się do zwiększenia potencjału innowacji wśród małych przedsiębiorstw, a także do podniesienia jakości usług i w związku z tym do zwiększenia dobrobytu konsumentów. Większa kontestowalność podstawowych usług platformowych w ramach preferowanego wariantu stwarza potencjał do osiągnięcia nadwyżki konsumenta szacowanej na 13 mld EUR, tj. wzrostu o około 6 % w stosunku do scenariusza odniesienia²⁰.

Główny koszt związany jest z kosztami przestrzegania przepisów ponoszonymi przez strażników dostępu na skutek wprowadzenia nowych przepisów. Przedsiębiorstwa inne niż platformy pełniące rolę strażników dostępu mogą ponosić pewne koszty administracyjne związane ze stosowaniem się do wniosków o udzielenie informacji. Koszty te prawdopodobnie nie będą jednak znacznie wyższe niż koszty przestrzegania przepisów, które przedsiębiorstwa musiałyby ponieść w innych przypadkach w związku z wnioskami

²⁰ Zob. załącznik 3 do oceny skutków.

o udzielenie informacji w unijnych sprawach dotyczących prawa konkurencji lub na mocy innych szczegółowych przepisów krajowych.

Wpływ wariantów strategicznych na różne kategorie zainteresowanych stron (strażników dostępu, konkurentów, użytkowników biznesowych, konsumentów, organy regulacyjne) wyjaśniono szczegółowo w załączniku 3 do oceny skutków uzupełniającej niniejszą inicjatywę. W załączniku tym oceniono także oddziaływanie każdego obowiązku w podziale na kategorie zainteresowanych stron, których to oddziaływanie dotyczy. W zakresie, w jakim jest to możliwe, ocena ta ma zarówno charakter ilościowy, jak i jakościowy.

Jeżeli chodzi o wpływ inicjatywy na MŚP, z uwagi na fakt, że jest bardzo mało prawdopodobne, aby MŚP kwalifikowały się jako strażnicy dostępu i wykaz obowiązków nie będzie ich dotyczył, niniejsza inicjatywa nie spowoduje nałożenia na nie dodatkowego obciążenia. Dzięki temu, że wyrównują szanse, nowe przepisy wręcz umożliwiają wzrost MŚP (w tym użytkowników biznesowych i innych dostawców podstawowych usług platformowych) na rynku wewnętrznym w wyniku usunięcia ważnych barier wejścia na rynek oraz dzięki ekspansji. Można oczekiwać, że przewidziane środki przyczynią się także do wzrostu konkurencji wśród platform dla użytkowników biznesowych. Oczekuje się, iż doprowadzi to do podniesienia jakości usług po bardziej konkurencyjnych cenach w połączeniu z wyższą produktywnością. Użytkownicy biznesowi mieliby także większe zaufanie do sprzedaży online, gdyż byłoby chronieni przed nieuczciwymi praktykami.

Bardziej kompleksowy zestaw narzędzi służących do egzekwowania przepisów umożliwi przedsiębiorstwom rozwijanie się na miarę własnych możliwości. Przyczyni się to do wzrostu gospodarczego, co z kolei przełoży się na wyższe dochody podatkowe administracji krajowych. Obciążenia związane z wdrażaniem niniejszej inicjatywy są dla Komisji niewielkie (głównie przesunięcia na istniejących stanowiskach pracy) w stosunku do korzyści dla gospodarki. Organy krajowe będą musiały ponieść pewne niewielkie koszty administracyjne.

Uczciwość i większa kontestowalność w sektorze cyfrowym zwiększyłyby produktywność, co przełożyłoby się na wyższy wzrost gospodarczy. Promowanie większej kontestowalności podstawowych usług platformowych i rynków cyfrowych jest również szczególnie ważne w zwiększaniu wymiany handlowej i inwestycji.

- **Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

We wniosku proponuje się wprowadzenie środków, które będą miały zastosowanie do dużych dostawców podstawowych usług platformowych spełniających warunki pozwalające na wyznaczenie ich jako strażników dostępu. Inni dostawcy podstawowych usług platformowych i usług pomocniczych, użytkownicy biznesowi i użytkownicy końcowi odniosą korzyść z wyraźnie zdefiniowanych i ograniczonych obowiązków określonych we wniosku. Celem wniosku jest także w szczególności ułatwienie zrównoważonego wzrostu podstawowych usług platformowych i szeroko pojętej gospodarki platform; wniosek opracowano w taki sposób, by był w pełni neutralny pod względem technologicznym.

- **Prawa podstawowe**

Wniosek jest zgodny z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej oraz europejską konwencją praw człowieka (EKPC), a także z RODO.

Wprowadzenie dynamicznego aktualizowania nieuczciwych praktyk będzie podlegało wymogowi zapewnienia pełnego poszanowania praw podstawowych do sprawiedliwego procesu i dobrej administracji zawartych w EKPC, która jest wiążąca dla instytucji Unii Europejskiej.

W ramach działań Komisji na podstawie nowych ram jej uprawnienia do przeprowadzania dochodzenia będą objęte wszystkimi prawami do sprawiedliwego procesu, takimi jak prawo do bycia wysłuchanym, prawo do uzasadnionej decyzji oraz dostęp do kontroli sądowej, w tym do możliwości zakwestionowania środków dotyczących egzekwowania przepisów i stosowania sankcji. Prawa te mają zastosowanie w przypadku procedur administracyjnych²¹.

Ponadto uczciwe i budzące zaufanie otoczenie prawne, do którego stworzenia dąży się w niniejszym wniosku, przyczyni się do zachowania równowagi między wolnością prowadzenia działalności gospodarczej przez dostawców podstawowych usług platformowych a taką wolnością użytkowników biznesowych ich usług (art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej).

4. WPLYW NA BUDŻET

Aby w optymalny sposób osiągnąć cele niniejszej inicjatywy, konieczne jest sfinansowanie szeregu działań zarówno na poziomie Komisji, na którym przewidziano przesunięcie 80 EPC, a także na poziomie państw członkowskich poprzez ich aktywne uczestnictwo w Komitecie Doradczym ds. Rynków Cyfrowych składającym się z przedstawicieli państw członkowskich. Łączne zasoby finansowe niezbędne do celów wdrożenia wniosku w latach 2021–2027 wyniosą 81,090 mln EUR, z której to kwoty 50,640 mln EUR zostanie przeznaczony na koszty administracyjne, a 30,450 mln EUR zostanie w pełni pokryte ze środków przewidzianych w wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027 w ramach puli środków finansowych Programu na rzecz jednolitego rynku i programu „Cyfrowa Europa”. Z tych zasobów finansowych wspierane będą m.in. takie działania jak identyfikowanie dostawców podstawowych usług platformowych, przeprowadzanie badań rynku, a także wykonywanie innych działań dochodzeniowych oraz działań związanych z egzekwowaniem przepisów i monitorowaniem. Finansowanie będzie przeznaczone także na wsparcie prowadzenia regularnych przeglądów poszczególnych elementów rozporządzenia oraz na jego ocenę, na ciągłą ocenę skuteczności i wydajności wdrożonych środków, a także na pokrycie kosztów związanych z utrzymaniem i rozwijaniem centralnego systemu informacyjnego, na jego hosting i obsługę oraz na jego wspieranie. Szczegółowy przegląd związanych z tym kosztów znajduje się w „ocenie skutków finansowych regulacji” związanej z tą inicjatywą.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

• Planu wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania

Biorąc pod uwagę dynamiczny charakter gospodarki platform, monitorowanie i ocena inicjatywy stanowią ważną część wniosku. Stanowią one również odpowiedź na wyraźne żądania zainteresowanych stron, w tym państw członkowskich, dotyczące ustanowienia specjalnej funkcji monitorowania, a także odzwierciedlają znaczenie nadane wariantowi strategicznemu dotyczącemu niezależnego monitorowania, rozważanemu we wstępnej ocenie skutków. Monitorowanie zostanie zatem podzielone na dwie części: (i) stałe monitorowanie, w ramach którego co dwa lata będą przedstawiane sprawozdania na temat najnowszych zmian na rynku, przy ewentualnym udziale unijnego Obserwatorium Gospodarki Platform Internetowych, oraz (ii) cele operacyjne i szczegółowe wskaźniki służące ich pomiarowi.

Regularne i stałe monitorowanie będzie obejmowało następujące główne aspekty: (i) monitorowanie kwestii związanych z zakresem (np. kryteria wyznaczania dostawców

²¹ *Ibid.*, rozdział V i rozdział X.

podstawowych usług platformowych jako strażników dostępu, zmiany w zakresie wyznaczania tych dostawców jako strażników dostępu, wykorzystanie oceny jakościowej w procesie wyznaczania); (ii) monitorowanie nieuczciwych praktyk (przestrzeganie przepisów, schematy egzekwowania prawa, zmiany) oraz (iii) monitorowanie jako czynnik uruchamiający badanie rynku w celu przeanalizowania nowych podstawowych usług platformowych i nowych praktyk w sektorze cyfrowym.

W monitorowaniu zostaną również należycie uwzględnione prace koncepcyjne grupy ekspertów ds. gospodarki platform internetowych prowadzone w ramach jej grupy roboczej ds. wskaźników pomiarowych i ekonomicznych²².

Efektywność i skuteczność wniosku będzie monitorowana również przy użyciu uprzednio zdefiniowanych wskaźników w celu ustalenia, czy konieczne może być uchwalenie dodatkowych przepisów, w tym dotyczących egzekwowania prawa, aby zapewnić kontestowalne i uczciwe rynki cyfrowe w całej UE. W związku z tym skutki interwencji zostaną przeanalizowane w kontekście oceny i w razie potrzeby uruchomiona zostanie klauzula przeglądowa, która pozwoli Komisji na zastosowanie odpowiednich środków, w tym przedstawienie wniosków ustawodawczych.

Państwa członkowskie będą również przekazywać wszelkie będące w ich posiadaniu istotne informacje, jakich Komisja może potrzebować do celów przeprowadzenia oceny.

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

W rozdziale I ustanowiono przepisy ogólne, w tym dotyczące przedmiotu, celu i zakresu stosowania rozporządzenia, w tym jego efekt harmonizujący w odniesieniu do niektórych przepisów krajowych (art. 1), oraz określono definicje stosowanych pojęć, a także cele wniosku (art. 2).

Rozdział II zawiera przepisy dotyczące wyznaczania dostawców podstawowych usług platformowych jako strażników dostępu. W szczególności ustanawia się w nim warunki wyznaczania dostawców podstawowych usług platformowych jako strażników dostępu, którzy powinni być wyznaczani albo na podstawie kryteriów ilościowych (w drodze domniemania wzruszalnego), albo po przeprowadzeniu oceny poszczególnych przypadków w trakcie badania rynku (art. 3). Ponadto ustanawia się w nim warunki, na których można ponownie rozważyć wyznaczenie dostawcy jako strażnika dostępu, oraz obowiązek dokonywania regularnych przeglądów takiego wyznaczenia (art. 4).

Rozdział III określa praktyki stosowane przez strażników dostępu, które ograniczają kontestowalność i są nieuczciwe. W szczególności określa się w nim automatycznie wykonywane obowiązki (art. 5) oraz obowiązki podlegające doprecyzowaniu (art. 6), które dostawcy wyznaczeni jako strażnicy dostępu powinni spełnić w odniesieniu do każdej ze swoich podstawowych usług platformowych wymienionych w odpowiedniej decyzji o wyznaczeniu. Ponadto ustanawia się w nim ramy możliwego dialogu między dostawcą podstawowych usług platformowych wyznaczonym jako strażnik dostępu a Komisją w odniesieniu do środków, które strażnik dostępu wdraża lub zamierza wdrożyć w celu spełnienia obowiązków określonych w art. 6 (art. 7). Określa się w nim również warunki zawieszenia obowiązków dotyczących poszczególnych podstawowych usług platformowych w wyjątkowych okolicznościach (art. 8) lub udzielenia zwolnienia ze względu na interes publiczny (art. 9). Dodatkowymi przepisami zawartymi w tym rozdziale ustanawia się

²² https://platformobservatory.eu/app/uploads/2020/07/ProgressReport_Workstream_on_Measurement_and_Economic_Indicators_2020.pdf.

mechanizm aktualizacji wykazu obowiązków (art. 10); wyjaśnia się, że obowiązki określone w rozporządzeniu mają zastosowanie niezależnie od tego, czy dana praktyka stosowana przez wyznaczonego strażnika dostępu ma charakter umowny, komercyjny, techniczny czy jakiegokolwiek inny (art. 11); określa się obowiązek zgłoszenia każdego zamiaru koncentracji w rozumieniu rozporządzenia UE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw (art. 12) oraz nakłada się na wyznaczonego strażnika dostępu obowiązek poddania niezależnemu audytowi wszelkich technik profilowania konsumentów, które strażnik dostępu stosuje w odniesieniu do świadczonych podstawowych usług platformowych lub w ramach tych usług (art. 13).

Rozdział IV określa zasady przeprowadzania badań rynku, w szczególności wymogi proceduralne dotyczące rozpoczęcia badania rynku (art. 14) oraz zasady przeprowadzania różnych rodzajów badań rynku: (i) wyznaczenie jako strażnika dostępu (art. 15), (ii) badanie dotyczące systematycznego niewypełniania obowiązków (art. 16) oraz (iii) badanie nowych podstawowych usług platformowych i nowych praktyk (art. 17).

Rozdział V zawiera przepisy dotyczące wdrażania i egzekwowania niniejszego rozporządzenia. Określono w nim wymogi proceduralne dotyczące wszczęcia postępowania (art. 18). Ponadto ustanawia się w nim przepisy dotyczące poszczególnych narzędzi, które można stosować w kontekście badań rynku lub procedur przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu. W ramach dostępnych narzędzi Komisja może między innymi zwracać się o udzielenie jej informacji (art. 19), przeprowadzać przesłuchania i przyjmować oświadczenia (art. 20) oraz prowadzić kontrole na miejscu (art. 21), stosować środki tymczasowe (art. 22) i nadawać środkom dobrowolnym moc wiążącą w odniesieniu do strażników dostępu (art. 23), a także monitorować przestrzeganie przez nich przepisów rozporządzenia (art. 24).

W przypadku niewypełniania obowiązków Komisja może wydać decyzje stwierdzające niewypełnianie obowiązków (art. 25), a także nałożyć grzywny (art. 26) i okresowe kary pieniężne (art. 27) w przypadku naruszenia przepisów rozporządzenia przez strażników dostępu, jak również w przypadku udzielenia nieprawidłowych, niekompletnych lub wprowadzających w błąd informacji w kontekście badania. Rozporządzenie określa również termin przedawnienia dotyczący nakładania kar i ich egzekwowania (art. 28 i 29).

W kilku przepisach zawartych w tym rozdziale ustanowiono gwarancje proceduralne wobec Komisji, w szczególności prawo do bycia wysłuchanym i dostępu do akt (art. 30) oraz do ochrony tajemnicy zawodowej (art. 31). Przewidziano w nim również konsultacje z Komitetem Doradczym ds. Rynków Cyfrowych powołanym na mocy niniejszego rozporządzenia przed przyjęciem określonych decyzji indywidualnych skierowanych do strażników dostępu (art. 32). Ponadto rozporządzenie przewiduje możliwość zwrócenia się do Komisji przez co najmniej trzy państwa członkowskie o rozpoczęcie badania rynku zgodnie z art. 15 (art. 33).

Rozdział VI zawiera dalsze przepisy ogólne, takie jak obowiązek publikowania określonego zbioru decyzji indywidualnych przyjętych na podstawie niniejszego rozporządzenia (art. 34), wyjaśnienie, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ma nieograniczone prawo orzekania w odniesieniu do grzywien i kar pieniężnych (art. 35), oraz możliwość przyjmowania aktów wykonawczych (art. 36) i delegowanych (art. 37).

Pozostałe przepisy tego rozdziału to klauzula przeglądowa (art. 38) oraz określenie wejścia w życie i terminów rozpoczęcia stosowania rozporządzenia (art. 39).

2020/0374 (COD)

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie kontestowalnych i uczciwych rynków w sektorze cyfrowym (akt o rynkach cyfrowych)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,
uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 114,
uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,
po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,
uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego²³,
uwzględniając opinię Komitetu Regionów²⁴,
uwzględniając opinię Europejskiego Inspektora Ochrony Danych²⁵,
stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,
a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Usługi cyfrowe ogółem, a w szczególności platformy internetowe, odgrywają coraz większą rolę w gospodarce, zwłaszcza na rynku wewnętrznym, ponieważ stwarzają nowe możliwości rynkowe w Unii i ułatwiają handel transgraniczny.
- (2) Podstawowe usługi platformowe charakteryzują się jednocześnie wieloma cechami, które mogą być wykorzystywane przez ich dostawców. Do takich cech podstawowych usług platformowych należą m.in. ekstremalne korzyści skali, które często wynikają z niemal zerowych kosztów krańcowych pozyskiwania użytkowników biznesowych lub użytkowników końcowych. Inne cechy podstawowych usług platformowych to bardzo silne efekty sieciowe, zdolność łączenia wielu użytkowników biznesowych z wieloma użytkownikami końcowymi dzięki wielostronności tych usług, znaczny stopień zależności zarówno użytkowników biznesowych, jak i użytkowników końcowych, efekty uzależnienia od jednego dostawcy, brak stosowania przez użytkowników końcowych multihomingu do tego samego celu, integracja pionowa oraz zalety oparte na danych. Wszystkie te cechy w połączeniu z nieuczciwymi praktykami dostawców tych usług mogą w znacznym stopniu osłabić kontestowalność podstawowych usług platformowych, jak również wpłynąć na uczciwość stosunków handlowych między dostawcami takich usług a ich użytkownikami biznesowymi i użytkownikami końcowymi, co może doprowadzić do szybkiego zmniejszenia wyboru dla użytkowników biznesowych i użytkowników końcowych, które może mieć poważne konsekwencje w praktyce, a w rezultacie może sprawić, że dostawca tych usług uzyska status tzw. strażnika dostępu.

²³ Dz.U. C [...] z [...], s. [...].

²⁴ Dz.U. C [...] z [...], s. [...].

²⁵ Dz.U. C [...] z [...], s. [...].

- (3) Pojawiła się niewielka liczba dużych dostawców podstawowych usług platformowych o znaczącej sile gospodarczej. Zazwyczaj cechuje ich zdolność łączenia wielu użytkowników biznesowych z wieloma użytkownikami końcowymi za pośrednictwem świadczonych usług, co z kolei pozwala im na przenoszenie swojej przewagi, wynikającej np. z dostępu do dużych ilości danych, z jednego obszaru działalności do nowych obszarów. Niektórzy z tych dostawców sprawują kontrolę nad całymi ekosystemami platform w gospodarce cyfrowej i ich struktura sprawia, że niezwykle trudno jest zakwestionować lub podważyć ich pozycję istniejącym lub nowym podmiotom rynkowym, jak by nie były one innowacyjne i wydajne. Kontestowalność jest szczególnie ograniczona ze względu na istnienie bardzo wysokich barier wejścia na rynek lub wyjścia z rynku, w tym wysokich kosztów inwestycji, których nie można w ogóle lub z łatwością odzyskać w przypadku wyjścia z rynku, oraz brak dostępu (lub ograniczony dostęp) do niektórych kluczowych zasobów w gospodarce cyfrowej, takich jak dane. W rezultacie wzrasta prawdopodobieństwo, że rynki bazowe nie funkcjonują prawidłowo – lub że wkrótce przestaną funkcjonować prawidłowo.
- (4) Połączenie tych cech strażników dostępu może prowadzić w wielu przypadkach do poważnego zachwiania równowagi w zakresie siły przetargowej, a w konsekwencji do nieuczciwych praktyk i warunków dla użytkowników biznesowych oraz użytkowników końcowych podstawowych usług platformowych świadczonych przez strażników dostępu, ze szkodą dla cen, jakości, wyboru i innowacyjności w ramach tych usług.
- (5) Wynika z tego, że procesy rynkowe często nie są w stanie zapewnić uczciwych wyników ekonomicznych w odniesieniu do podstawowych usług platformowych. Chociaż art. 101 i 102 TFUE mają również zastosowanie do praktyk strażników dostępu, zakres stosowania tych przepisów ogranicza się do niektórych przypadków władzy rynkowej (np. dominacji na określonych rynkach) oraz zachowania antykonkurencyjnego, a egzekwowanie przepisów następuje *ex post* i wymaga dogłębnego zbadania często bardzo złożonego stanu faktycznego w każdym przypadku z osobna. Ponadto obowiązujące prawo Unii nie uwzględnia lub nie uwzględnia w sposób skuteczny zidentyfikowanych wyzwań dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego wynikających z praktyk strażników dostępu, którzy niekoniecznie mają dominującą pozycję w rozumieniu prawa konkurencji.
- (6) Strażnicy dostępu wywierają znaczący wpływ na rynek wewnętrzny, gdyż zapewniają dużej liczbie użytkowników biznesowych punkty dostępu umożliwiające im dotarcie do użytkowników końcowych w dowolnym miejscu w Unii i na różnych rynkach. Negatywny wpływ nieuczciwych praktyk na rynek wewnętrzny oraz szczególnie słaba kontestowalność podstawowych usług platformowych, w tym ich negatywne skutki społeczne i gospodarcze, skłoniły ustawodawców krajowych i sektorowe organy regulacyjne do podjęcia działań. Przyjęto już lub zaproponowano szereg krajowych rozwiązań regulacyjnych w celu rozwiązania problemu nieuczciwych praktyk i kontestowalności usług cyfrowych lub przynajmniej w odniesieniu do niektórych z nich. Stwarza to ryzyko rozbieżnych rozwiązań regulacyjnych, a tym samym rozdrobnienia rynku wewnętrznego, co zwiększa ryzyko wzrostu kosztów przestrzegania przepisów ze względu na różne zbiory krajowych wymogów regulacyjnych.
- (7) Użytkownikom biznesowym i użytkownikom końcowym korzystającym z podstawowych usług platformowych świadczonych przez strażników dostępu należy zatem w całej Unii zapewnić odpowiednie zabezpieczenia regulacyjne przeciwko nieuczciwemu postępowaniu strażników dostępu, aby ułatwić transgraniczne

prorowadzenie działalności gospodarczej w Unii i tym samym poprawić właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz zapobiec istnjącemu lub mogącemu pojawić się rozdrobnieniu w określonych obszarach objętych niniejszym rozporządzeniem. Co więcej, chociaż strażnicy dostępu mają tendencję do przyjmowania globalnych lub przynajmniej ogólnoeuropejskich modeli biznesowych i struktur algorytmicznych, mogą oni przyjmować, a w niektórych przypadkach przyjęli, różne warunki i praktyki biznesowe w różnych państwach członkowskich, co może prowadzić do powstania różnic w warunkach konkurencji dla użytkowników podstawowych usług platformowych świadczonych przez strażników dostępu, ze szkodą dla integracji w ramach rynku wewnętrznego.

- (8) Zbliżenie rozbieżnych przepisów krajowych powinno wyeliminować ograniczenia swobody świadczenia i odbioru usług, w tym usług detalicznych, na rynku wewnętrznym. Należy zatem ustanowić ukierunkowany zbiór zharmonizowanych przepisów bezwzględnie obowiązujących na poziomie Unii, aby zapewnić kontestowalne i uczciwe rynki cyfrowe, na których działają strażnicy dostępu, w ramach rynku wewnętrznego.
- (9) Fragmentacji rynku wewnętrznego można skutecznie zapobiec jedynie wówczas, gdy państwa członkowskie nie będą mogły stosować przepisów krajowych, które odnoszą się do rodzajów przedsiębiorstw i usług objętych niniejszym rozporządzeniem. Jednocześnie, ponieważ niniejsze rozporządzenie ma na celu uzupełnienie egzekwowania prawa konkurencji, należy doprecyzować, że niniejsze rozporządzenie nie narusza art. 101 i 102 TFUE, odpowiadających im krajowych reguł konkurencji i innych krajowych reguł konkurencji dotyczących jednostronnego postępowania, które opierają się na zindywidualizowanej ocenie pozycji rynkowych i postępowania, w tym jego prawdopodobnych skutków i dokładnego zakresu zabronionego postępowania, i które przewidują możliwość przedstawiania przez przedsiębiorstwa argumentów dotyczących wydajności i obiektywnego uzasadnienia danego postępowania. Stosowanie tych ostatnich zasad nie powinno jednak mieć wpływu na obowiązki nałożone na strażników dostępu na mocy niniejszego rozporządzenia oraz na ich jednolite i skuteczne stosowanie na rynku wewnętrznym.
- (10) Art. 101 i 102 TFUE oraz odpowiadające im krajowe reguły konkurencji dotyczące antykonkurencyjnych praktyk wielostronnych i jednostronnych, jak również kontroli połączeń przedsiębiorstw, mają na celu ochronę niezakłóconej konkurencji na rynku. Niniejsze rozporządzenie służy osiągnięciu celu, który ma charakter uzupełniający, lecz różny od celu polegającego na ochronie niezakłóconej konkurencji na danym rynku, określonego w prawie konkurencji, czyli służy zapewnieniu, aby rynki, na których działają strażnicy dostępu, były i pozostały kontestowalne i uczciwe, niezależnie od faktycznych, prawdopodobnych lub domniemanych skutków zachowania danego strażnika dostępu objętego niniejszym rozporządzeniem dla konkurencji na danym rynku. Niniejsze rozporządzenie ma zatem na celu ochronę innego interesu prawnego niż te przepisy i powinno pozostawać bez uszczerbku dla ich stosowania.
- (11) Niniejsze rozporządzenie powinno również uzupełniać, bez uszczerbku dla ich stosowania, przepisy wynikające z innych aktów prawa Unii regulujących określone aspekty świadczenia usług objętych niniejszym rozporządzeniem, w szczególności

przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1150²⁶, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) xx/xx/UE (akt o usługach cyfrowych)²⁷, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679²⁸, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/790²⁹, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366³⁰ oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE³¹, jak również przepisy krajowe mające na celu egzekwowanie lub, w stosownych przypadkach, wdrożenie tych przepisów unijnych.

- (12) Słaba kontestowalność i nieuczciwe praktyki w sektorze cyfrowym to problem, który w przypadku niektórych usług cyfrowych występuje częściej i jest wyraźniejszy niż w przypadku innych usług. Dotyczy to w szczególności szeroko rozpowszechnionych i powszechnie wykorzystywanych usług cyfrowych, które przeważnie bezpośrednio pośredniczą między użytkownikami biznesowymi a użytkownikami końcowymi i które najczęściej charakteryzują się takimi cechami jak ekstremalne korzyści skali, bardzo silne efekty sieciowe, zdolność łączenia wielu użytkowników biznesowych z wieloma użytkownikami końcowymi dzięki wielostronności tych usług, efekty uzależnienia od jednego dostawcy, brak multihomingu czy integracja pionowa. Często na danym rynku funkcjonuje tylko jeden duży dostawca tych usług cyfrowych lub bardzo ograniczona liczba takich dostawców. Wspomniani dostawcy podstawowych usług platformowych najczęściej występują w roli strażników dostępu dla użytkowników biznesowych i użytkowników końcowych, co ma poważne konsekwencje, ponieważ dostawcy ci zyskują zdolność łatwego ustalania warunków handlowych w sposób jednostronny i ze szkodą dla swoich użytkowników biznesowych i użytkowników końcowych. W związku z tym należy skoncentrować się wyłącznie na tych usługach cyfrowych, z których najpowszechniej korzystają użytkownicy biznesowi i użytkownicy końcowi, oraz na tych, w przypadku których obecne warunki rynkowe świadczą o tym, iż obawy dotyczące słabej kontestowalności i nieuczciwych praktyk ze strony strażników dostępu są wyraźniejsze i bardziej naglące z punktu widzenia rynku wewnętrznego.
- (13) W szczególności usługi pośrednictwa internetowego, wyszukiwarki internetowe, systemy operacyjne, internetowe serwisy społecznościowe, usługi platformy udostępniania wideo, usługi łączności interpersonalnej niewykorzystujące numerów,

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1150 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie propagowania sprawiedliwości i przejrzystości dla użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego (Dz.U. L 186 z 11.7.2019, s. 57).

²⁷ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) .../... w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych (akt o usługach cyfrowych) i zmieniającego dyrektywę 2000/31/WE.

²⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1).

²⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/790 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie prawa autorskiego i praw pokrewnych na jednolitym rynku cyfrowym oraz zmiany dyrektyw 96/9/WE i 2001/29/WE (Dz.U. L 130 z 17.5.2019, s. 92).

³⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE (Dz.U. L 337 z 23.12.2015, s. 35).

³¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) (Dz.U. L 95 z 15.4.2010, s. 1).

usługi w chmurze i internetowe usługi reklamowe mogą mieć wpływ zarówno na dużą liczbę użytkowników końcowych, jak i na przedsiębiorstwa, co pociąga za sobą ryzyko nieuczciwych praktyk biznesowych. W związku z tym należy je uwzględnić w definicji podstawowych usług platformowych i objąć zakresem niniejszego rozporządzenia. Usługi pośrednictwa internetowego mogą również występować w dziedzinie usług finansowych i mogą pośredniczyć w świadczeniu takich usług lub być wykorzystywane do świadczenia takich usług, których niewyczerpujący wykaz zawiera załącznik II do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1535³². W pewnych okolicznościach pojęcie użytkowników końcowych powinno obejmować użytkowników, których tradycyjnie uznaje się za użytkowników biznesowych, ale którzy w danej sytuacji nie korzystają z podstawowych usług platformowych w celu dostarczania towarów lub usług innym użytkownikom końcowym, takich jak na przykład przedsiębiorstwa korzystające z usług w chmurze do własnych celów.

- (14) Szereg innych usług pomocniczych, takich jak usługi identyfikacji lub usługi płatnicze oraz usługi techniczne, które wspierają świadczenie usług płatniczych, może być świadczonych przez strażników dostępu wraz z podstawowymi usługami platformowymi. Ponieważ strażnicy dostępu często udostępniają portfel swoich usług jako część zintegrowanego ekosystemu, do którego nie mają dostępu, a przynajmniej nie na równych warunkach, zewnątrzni dostawcy takich usług pomocniczych, i mogą powiązać dostęp do podstawowej usługi platformowej ze świadczeniem co najmniej jednej usługi pomocniczej, strażnicy dostępu prawdopodobnie będą mieli większe możliwości i motywację do rozszerzenia swojej siły rynkowej z podstawowych usług platformowych na te usługi pomocnicze, ze szkodą dla możliwości wyboru i dla kontestowalności tych usług.
- (15) Fakt, że usługa cyfrowa kwalifikuje się jako podstawowa usługa platformowa w świetle jej szerokiego i powszechnego wykorzystania oraz jej znaczenia dla łączenia użytkowników biznesowych z użytkownikami końcowymi, sam w sobie nie budzi wystarczająco poważnych obaw dotyczących kontestowalności i nieuczciwych praktyk. Obawy takie pojawiają się dopiero wtedy, gdy podstawowa usługa platformowa stanowi ważny punkt dostępu i jest obsługiwana przez dostawcę wywierającego znaczący wpływ na rynek wewnętrzny oraz mającego ugruntowaną i trwałą pozycję lub przez dostawcę, który osiągnie taką pozycję w niedalekiej przyszłości. W związku z tym ukierunkowany zbiór zharmonizowanych przepisów określonych w niniejszym rozporządzeniu powinien mieć zastosowanie wyłącznie do przedsiębiorstw wyznaczonych na podstawie tych trzech obiektywnych kryteriów oraz wyłącznie do tych podstawowych usług platformowych świadczonych przez takie przedsiębiorstwa, które indywidualnie stanowią dla użytkowników biznesowych ważny punkt dostępu umożliwiający dotarcie do użytkowników końcowych.
- (16) Aby zapewnić skuteczne stosowanie niniejszego rozporządzenia w odniesieniu do dostawców podstawowych usług platformowych, którzy najprawdopodobniej spełnią te obiektywne wymogi, oraz w przypadkach, w których nieuczciwe praktyki osłabiające kontestowalność są najbardziej rozpowszechnione i mają największy wpływ, Komisja powinna być w stanie bezpośrednio wyznaczać jako strażników dostępu tych dostawców podstawowych usług platformowych, którzy spełniają

³²

Dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, Dz.U. L 241 z 17.9.2015, s. 1.

określone progi ilościowe. Takie przedsiębiorstwa powinny w każdym przypadku podlegać szybkiemu procesowi wyznaczenia, który powinien się rozpocząć z chwilą wejścia w życie niniejszego rozporządzenia.

- (17) Uzyskiwanie bardzo wysokiego obrotu w Unii oraz świadczenie podstawowej usługi platformowej w co najmniej trzech państwach członkowskich stanowią przekonujące wskazówki, że dostawca podstawowej usługi platformowej wywiera znaczący wpływ na rynek wewnętrzny. Jest tak również wówczas, gdy dostawca podstawowej usługi platformowej w co najmniej trzech państwach członkowskich ma bardzo wysoką kapitalizację rynkową lub równoważną godziwą wartość rynkową. W związku z tym należy domniemywać, że dostawca podstawowej usługi platformowej wywiera znaczący wpływ na rynek wewnętrzny, gdy świadczy on podstawową usługę platformową w co najmniej trzech państwach członkowskich oraz gdy obrót uzyskiwany przez jego grupę w EOG jest równy konkretnemu wysokiemu progowi lub go przekracza albo gdy kapitalizacja rynkowa grupy jest równa konkretnej wysokiej wartości bezwzględnej lub ją przekracza. W przypadku dostawców podstawowych usług platformowych należących do przedsiębiorstw, które nie są notowane na rynku regulowanym, należy odnosić się do równoważnej godziwej wartości rynkowej przekraczającej konkretną wysoką wartość bezwzględną. Komisja powinna skorzystać ze swoich uprawnień do przyjęcia aktów delegowanych, aby opracować obiektywną metodykę obliczania tej wartości. Wysoki obrót uzyskiwany przez grupę w EOG w połączeniu z progiem liczby użytkowników podstawowych usług platformowych w Unii odzwierciedla stosunkowo dużą zdolność monetyzacji tych użytkowników. Wysoka kapitalizacja rynkowa w odniesieniu do tego samego progu liczby użytkowników w Unii odzwierciedla stosunkowo duży potencjał w zakresie monetyzacji tych użytkowników w niedalekiej przyszłości. Ten potencjał w zakresie monetyzacji jest z kolei co do zasady odzwierciedleniem funkcji punktu dostępu pełnionej przez odnośne przedsiębiorstwa. Oba te wskaźniki odzwierciedlają ponadto zdolność finansową takich przedsiębiorstw, w tym ich zdolność wykorzystania swojego dostępu do rynków finansowych w celu wzmocnienia swojej pozycji. Może się tak zdarzyć na przykład wówczas, gdy ten uprzywilejowany dostęp zostanie wykorzystany do nabycia innych przedsiębiorstw, przy czym wykazano, że zdolność ta może z kolei negatywnie wpływać na innowacje. Kapitalizacja rynkowa może również odzwierciedlać oczekiwaną przyszłą pozycję i wpływ na rynek wewnętrzny odnośnych dostawców pomimo możliwego stosunkowo niskiego obecnego obrotu. Wartość kapitalizacji rynkowej może się opierać na poziomie, który odzwierciedla średnią kapitalizację rynkową największych przedsiębiorstw notowanych na rynku regulowanym w Unii z odpowiedniego okresu.
- (18) Należy uznać, że kapitalizacja rynkowa dostawcy podstawowych usług platformowych utrzymująca się na poziomie lub powyżej progu przez co najmniej trzy lata wzmacnia domniemanie, że dany dostawca podstawowych usług platformowych wywiera znaczący wpływ na rynek wewnętrzny.
- (19) Może występować szereg czynników dotyczących kapitalizacji rynkowej, które wymagałyby dogłębnej oceny w celu ustalenia, czy należy uznać, że dostawca podstawowych usług platformowych wywiera znaczący wpływ na rynek wewnętrzny. Może tak być w przypadku, gdy kapitalizacja rynkowa dostawcy podstawowych usług platformowych w poprzednich latach obrotowych była znacznie niższa niż średnia na rynku akcji, zmienność jego kapitalizacji rynkowej w obserwowanym okresie była nieproporcjonalna do ogólnej zmienności rynku akcji lub jego trajektoria kapitalizacji

rynkowej w stosunku do tendencji rynkowych nie była spójna z szybkim i jednokierunkowym wzrostem.

- (20) Bardzo wysoka liczba użytkowników biznesowych, którzy są zależni od podstawowej usługi platformowej, aby dotrzeć do bardzo wysokiej liczby aktywnych miesięcznie użytkowników końcowych, umożliwia dostawcy tej usługi wpływanie na działalność znacznej części użytkowników biznesowych na swoją korzyść oraz zasadniczo wskazuje, że dostawca pełni funkcję ważnego punktu dostępu. Należy ustalić odpowiednie poziomy tych wartości stanowiące znaczny odsetek całej ludności Unii, jeśli chodzi o użytkowników końcowych, oraz całej populacji przedsiębiorstw korzystających z platform, aby określić próg dla użytkowników biznesowych.
- (21) Ugruntowana i trwała pozycja w zakresie prowadzonej działalności lub przewidywalne osiągnięcie takiej pozycji w przyszłości występuje zwłaszcza wtedy, gdy kontestowalność pozycji dostawcy podstawowej usługi platformowej jest ograniczona. Może się tak zdarzyć wówczas, gdy dostawca świadczy podstawową usługę platformową w co najmniej trzech państwach członkowskich na rzecz bardzo wysokiej liczby użytkowników biznesowych i użytkowników końcowych przez co najmniej trzy lata.
- (22) Na takie progi mogą mieć wpływ zmiany na rynku i rozwój techniczny. Komisja powinna być zatem uprawniona do przyjęcia aktów delegowanych w celu określenia metody ustalania, czy osiągnięto progi ilościowe, oraz – w razie potrzeby – w celu regularnego dostosowywania tej metody do zmian na rynku i rozwoju technologicznego. Jest to szczególnie istotne w przypadku progu odnoszącego się do kapitalizacji rynkowej, który powinien być indeksowany w odpowiednich odstępach czasowych.
- (23) Dostawcy podstawowych usług platformowych, którzy spełniają progi ilościowe, ale są w stanie przedstawić dostatecznie uzasadnione argumenty świadczące o tym, że w okolicznościach, w których dana podstawowa usługa platformowa funkcjonuje, nie spełniają oni obiektywnych wymogów dotyczących wyznaczenia jako strażnik dostępu, nie powinni być wyznaczani bezpośrednio, lecz wyłącznie pod warunkiem przeprowadzenia dalszego badania. Ciężar przedstawienia dowodu na to, że domniemanie wynikające ze spełnienia progów ilościowych nie powinno mieć zastosowania do konkretnego dostawcy, powinien spoczywać na tym dostawcy. W swojej ocenie Komisja powinna uwzględniać jedynie te elementy, które są bezpośrednio związane z wymogami dotyczącymi wyznaczenia jako strażnik dostępu, mianowicie czy jest to ważny punkt dostępu obsługiwany przez dostawcę wywierającego znaczący wpływ na rynek wewnętrzny oraz o ugruntowanej i trwałej pozycji – faktycznej albo przewidywalnej. Każde uzasadnienie ze względów gospodarczych mające na celu wykazanie przyrostów wydajności wynikających z konkretnego rodzaju postępowania dostawcy podstawowych usług platformowych należy odrzucać, ponieważ nie jest ono istotne w kontekście wyznaczenia jako strażnik dostępu. Komisja powinna być w stanie podjąć decyzję na podstawie progów ilościowych, gdy dostawca znacznie utrudnia badanie, nie stosując się do środków wdrożonych przez Komisję w ramach badania.
- (24) Należy również przewidzieć ocenę funkcji strażnika dostępu pełnionej przez dostawców podstawowych usług platformowych, którzy nie spełniają wszystkich progów ilościowych, w świetle ogólnych obiektywnych wymogów, zgodnie z którymi wywierają oni znaczący wpływ na rynek wewnętrzny, działają jako ważny punkt dostępu dla użytkowników biznesowych umożliwiając im dotarcie do użytkowników

końcowych oraz czerpią korzyści w prowadzonej działalności ze swojej ugruntowanej i trwałej pozycji lub można przewidzieć, że osiągną taką pozycję w niedalekiej przyszłości.

- (25) Ocenę taką można przeprowadzić jedynie w świetle badania rynku, jednocześnie biorąc pod uwagę progi ilościowe. Przeprowadzając ocenę, Komisja powinna skupić się na celach polegających na zachowaniu i wspieraniu poziomu innowacyjności, jakości produktów i usług cyfrowych, stopnia, w jakim ceny są uczciwe i konkurencyjne, oraz stopnia, w jakim jakość lub wybór dla użytkowników biznesowych i użytkowników końcowych jest lub pozostaje wysoka. Komisja może uwzględnić elementy specyficzne dla odnośnych dostawców podstawowych usług platformowych, takie jak ekstremalne korzyści skali, bardzo silne efekty sieciowe, zdolność łączenia wielu użytkowników biznesowych z wieloma użytkownikami końcowymi dzięki wielostronności tych usług, efekty uzależnienia od jednego dostawcy, brak multihomingu czy integracja pionowa. Ponadto bardzo wysoka kapitalizacja rynkowa, bardzo wysoki stosunek wartości kapitału własnego do zysku lub bardzo wysoki obrót uzyskany z tytułu użytkowników końcowych pojedynczej podstawowej usługi platformowej mogą wskazywać na działanie rynku na rzecz takich dostawców lub na możliwości wykorzystywania przez nich swojej pozycji. Wraz z kapitalizacją rynkową wysokie stopy wzrostu lub spowalniające stopy wzrostu, którym towarzyszy wzrost rentowności, są przykładami dynamicznych parametrów, które mają szczególne znaczenie dla identyfikowania takich dostawców podstawowych usług platformowych, w przypadku których przewiduje się ugruntowanie pozycji rynkowej. Komisja powinna być w stanie podjąć decyzję, wyciągając niekorzystne wnioski z dostępnych faktów, w przypadku gdy dostawca znacznie utrudnia badanie, nie stosując się do środków wdrożonych przez Komisję w ramach badania.
- (26) Do tych dostawców podstawowych usług platformowych, w przypadku których przewiduje się, że w niedalekiej przyszłości osiągną ugruntowaną i trwałą pozycję, powinien mieć zastosowanie szczególny podzbiór przepisów. Te same konkretne cechy podstawowych usług platformowych sprawiają, że są one podatne na działanie rynku na rzecz największego z konkurentów: gdy dostawca usług uzyska określoną przewagę nad rywalami lub potencjalnymi konkurentami pod względem skali lub znaczenia jako pośrednika, jego pozycja może stać się niepodważalna, a sytuacja może rozwinąć się na tyle, że prawdopodobnie w niedalekiej przyszłości pozycja ta stanie się ugruntowana i trwała. Przedsiębiorstwa mogą próbować wywołać takie działanie rynku i stawiać się strażnikami dostępu, wykorzystując niektóre z nieuczciwych warunków i praktyk uregulowanych niniejszym rozporządzeniem. W takiej sytuacji odpowiednia wydaje się interwencja, zanim rynek nieodwracalnie zadziała na rzecz największego konkurenta.
- (27) Taka wczesna interwencja powinna być jednak ograniczona do nałożenia wyłącznie tych obowiązków, które są niezbędne i odpowiednie do zapewnienia, aby przedmiotowe usługi pozostały kontestowalne, i umożliwienia uniknięcia względnego ryzyka związanego z nieuczciwymi warunkami i praktykami. Realizacji tego celu mają służyć zwłaszcza obowiązki uniemożliwiające odnośnemu dostawcy podstawowych usług platformowych osiągnięcie ugruntowanej i trwałej pozycji w zakresie prowadzonej działalności, m.in. obowiązki uniemożliwiające nieuczciwe wykorzystywanie swojej pozycji oraz obowiązki ułatwiające zmianę dostawcy i multihoming. Aby zapewnić proporcjonalność, Komisja powinna ponadto stosować spośród tego podzbioru obowiązków jedynie te, które są niezbędne i proporcjonalne

do osiągnięcia celów niniejszego rozporządzenia, oraz powinna dokonywać regularnego przeglądu, aby ustalić, czy takie obowiązki należy utrzymać, ograniczyć lub dostosować.

- (28) Powinno to umożliwić Komisji przeprowadzanie interwencji na czas i w skuteczny sposób przy jednoczesnym pełnym poszanowaniu proporcjonalności rozważanych środków. Powinno to również upewnić istniejących lub potencjalnych uczestników rynku o uczciwości i kontestowalności odnośnych usług.
- (29) Wyznaczeni strażnicy dostępu powinni spełniać obowiązki określone w niniejszym rozporządzeniu w odniesieniu do każdej z podstawowych usług platformowych wymienionych w odpowiedniej decyzji o wyznaczeniu. Przepisy bezwzględnie obowiązujące powinny mieć zastosowanie z uwzględnieniem w stosownych przypadkach konglomeratowego charakteru pozycji strażników dostępu. Ponadto środki wdrażające, które Komisja może w drodze decyzji nałożyć na strażnika dostępu w następstwie dialogu regulacyjnego, powinny zostać zaprojektowane w efektywny sposób, z uwzględnieniem cech podstawowych usług platformowych, a także możliwego ryzyka obchodzenia przepisów oraz zgodnie z zasadą proporcjonalności i z poszanowaniem praw podstawowych odnośnych przedsiębiorstw oraz osób trzecich.
- (30) Bardzo szybko zmieniający się i złożony pod względem technologicznym charakter podstawowych usług platformowych wymaga dokonywania regularnego przeglądu statusu strażników dostępu, w tym tych, w przypadku których przewiduje się, że w niedalekiej przyszłości osiągną ugruntowaną i trwałą pozycję w zakresie prowadzonej działalności. Aby zapewnić wszystkim uczestnikom rynku, w tym strażnikom dostępu, wymaganą pewność odnośnie do mających zastosowanie zobowiązań prawnych, konieczne jest wyznaczenie terminu na przeprowadzenie takich regularnych przeglądów. Ważne jest również przeprowadzanie takich przeglądów regularnie, nie rzadziej niż co dwa lata.
- (31) Aby zapewnić skuteczność przeglądu statusu strażnika dostępu, jak również możliwość dostosowywania wykazu podstawowych usług platformowych świadczonych przez strażnika dostępu, strażnicy dostępu powinni informować Komisję o wszystkich swoich planowanych i zakończonych przejściach innych dostawców podstawowych usług platformowych lub jakichkolwiek innych usług świadczonych w sektorze cyfrowym. Takie informacje powinny nie tylko być przydatne we wspomnianym powyżej procesie przeglądu dotyczącym statusu poszczególnych strażników dostępu, ale zapewnią również informacje o kluczowym znaczeniu dla monitorowania ogólniejszych tendencji w zakresie kontestowalności w sektorze cyfrowym, w związku z czym mogą być użytecznym elementem do rozważenia w kontekście badań rynku przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu.
- (32) Aby zabezpieczyć uczciwość i kontestowalność podstawowych usług platformowych świadczonych przez strażników dostępu, konieczne jest ustanowienie w sposób jasny i jednoznaczny zbioru zharmonizowanych obowiązków w odniesieniu do tych usług. Takie przepisy są potrzebne, aby zniwelować ryzyko dotyczące szkodliwych skutków nieuczciwych praktyk stosowanych przez strażników dostępu, z korzyścią dla środowiska biznesowego, w którym świadczone są przedmiotowe usługi, z korzyścią dla użytkowników i wreszcie z korzyścią dla całego społeczeństwa. Biorąc pod uwagę szybko zmieniający się i dynamiczny charakter rynków cyfrowych oraz znaczącą siłę gospodarczą strażników dostępu, ważne jest, aby obowiązki te były skutecznie stosowane i nie były obchodzone. Aby to osiągnąć, przedmiotowe obowiązki powinny

mieć zastosowanie do wszelkich praktyk strażnika dostępu, niezależnie od ich formy i niezależnie od tego, czy mają one charakter umowny, komercyjny, techniczny czy jakikolwiek inny, o ile dana praktyka odpowiada rodzajowi praktyki, którego dotyczy jeden z obowiązków ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu.

- (33) Obowiązki ustanowione w niniejszym rozporządzeniu są ograniczone do tego, co jest niezbędne i uzasadnione, aby rozwiązać kwestię nieuczciwości zidentyfikowanych praktyk strażników dostępu oraz aby zapewnić kontestowalność podstawowych usług platformowych świadczonych przez strażników dostępu. W związku z tym nałożone obowiązki powinny odpowiadać tym praktykom, które uznaje się za nieuczciwe, biorąc pod uwagę cechy sektora cyfrowego oraz gdy z doświadczenia zdobytego na przykład w zakresie egzekwowania unijnych reguł konkurencji wynika, że mają one szczególnie negatywny bezpośredni wpływ na użytkowników biznesowych i użytkowników końcowych. Ponadto konieczne jest przewidzenie możliwości dialogu regulacyjnego ze strażnikami dostępu w celu dostosowania tych obowiązków, które prawdopodobnie będą wymagały szczególnych środków wdrażających w celu zapewnienia ich skuteczności i proporcjonalności. Wspomniane obowiązki powinny być aktualizowane wyłącznie po dokładnym zbadaniu charakteru i wpływu konkretnych praktyk, które to praktyki mogły zostać niedawno zidentyfikowane – w następstwie dogłębnego badania – jako nieuczciwe lub ograniczające kontestowalność w ten sam sposób, co nieuczciwe praktyki określone w niniejszym rozporządzeniu, podczas gdy potencjalnie nie są one objęte zakresem obecnego zbioru obowiązków.
- (34) Połączenie tych różnych mechanizmów w celu nakładania i dostosowywania obowiązków powinno zapewniać, aby obowiązki nie wykraczały poza obserwowane nieuczciwe praktyki, a zarazem powinny zapewniać, aby nowe lub zmieniające się praktyki mogły być – w stosownych przypadkach i gdy jest to uzasadnione – przedmiotem interwencji.
- (35) Obowiązki ustanowione w niniejszym rozporządzeniu są konieczne, aby zaradzić określonym obawom dotyczącym porządku publicznego, ponieważ brakuje alternatywnych i mniej restrykcyjnych środków, które pozwoliłyby skutecznie osiągnąć ten sam rezultat, uwzględniając potrzebę ochrony porządku publicznego, ochrony prywatności i zwalczania nielegalnych i zwodniczych praktyk handlowych.
- (36) Postępowanie polegające na łączeniu danych użytkowników końcowych z różnych źródeł lub na logowaniu użytkowników do różnych usług oferowanych przez strażników dostępu daje strażnikom dostępu potencjalne korzyści wynikające z nagromadzenia danych, tym samym podnosząc bariery wejścia. W celu zapewnienia, aby strażnicy dostępu nie osłabiali nieuczciwie kontestowalności podstawowych usług platformowych, powinni oni umożliwiać swoim użytkownikom końcowym możliwość swobodnego wybrania takich praktyk biznesowych, oferując mniej spersonalizowane rozwiązanie alternatywne. Możliwość ta powinna obejmować wszystkie możliwe źródła danych osobowych, w tym usługi własne strażnika dostępu, jak również strony internetowe osób trzecich, oraz powinna być z wyprzedzeniem przedstawiana użytkownikowi końcowemu w sposób wyraźny, jasny i bezpośredni.
- (37) Ze względu na swoją pozycję strażnicy dostępu mogą w określonych przypadkach ograniczać użytkownikom biznesowym swoich usług pośrednictwa internetowego możliwość oferowania ich towarów lub usług użytkownikom końcowym na korzystniejszych warunkach, w tym cenowych, za pośrednictwem innych usług pośrednictwa internetowego. Takie ograniczenia w znacznym stopniu zniechęcają

użytkowników biznesowych danych strażników dostępu do korzystania z alternatywnych usług pośrednictwa internetowego, co zmniejsza kontestowalność między platformami, a w konsekwencji ogranicza wybór alternatywnych internetowych kanałów pośrednictwa dla użytkowników końcowych. W celu zapewnienia, aby użytkownicy biznesowi usług pośrednictwa internetowego świadczonych przez strażników dostępu mogli swobodnie wybierać alternatywne usługi pośrednictwa internetowego i różnicować warunki, na jakich oferują swoje produkty lub usługi użytkownikom końcowym, nie należy akceptować stosowania przez strażników dostępu praktyki polegającej na ograniczaniu użytkownikom biznesowym możliwości różnicowania warunków handlowych, w tym cenowych. Takie ograniczenie powinno mieć zastosowanie do każdego środka o równoważnym skutku, takiego jak na przykład zwiększone stawki prowizji lub skreślenie z listy ofert użytkowników biznesowych.

- (38) Aby zapobiec dalszemu zwiększeniu swojej zależności od podstawowych usług platformowych świadczonych przez strażników dostępu, użytkownicy biznesowi tych strażników dostępu powinni mieć swobodę promowania i wybierania kanału dystrybucji, który uważają za najbardziej odpowiedni w kontaktach z dowolnymi użytkownikami końcowymi, których ci użytkownicy biznesowi już pozyskali za pośrednictwem podstawowych usług platformowych świadczonych przez strażnika dostępu. Z kolei użytkownicy końcowi również powinni mieć swobodę wyboru ofert takich użytkowników biznesowych oraz zawierania z nimi umów albo za pośrednictwem podstawowych usług platformowych strażnika dostępu, w stosownych przypadkach, albo korzystając z bezpośredniego kanału dystrybucji użytkownika biznesowego lub innej pośredniego kanału dystrybucji, z którego taki użytkownik biznesowy może korzystać. Powinno to mieć zastosowanie do promowania ofert i zawierania umów pomiędzy użytkownikami biznesowymi a użytkownikami końcowymi. Ponadto nie należy podważać ani ograniczać możliwości swobodnego nabywania przez użytkowników końcowych treści, abonamentów, funkcji lub innych pozycji poza podstawowymi usługami platformowymi strażnika dostępu. W szczególności należy unikać sytuacji, w której strażnicy dostępu ograniczają użytkownikom końcowym dostęp do takich usług i możliwość korzystania z nich za pośrednictwem aplikacji działającej na ich podstawowej usłudze platformowej. Na przykład abonentom treści internetowych zakupionych poza aplikacją do pobrania lub zakupionych w sklepie z aplikacjami nie należy uniemożliwiać dostępu do takich treści internetowych w aplikacji w ramach podstawowej usługi platformowej strażnika dostępu tylko dlatego, że zostały zakupione poza taką aplikacją lub sklepem z aplikacjami.

- (39) W celu zabezpieczenia uczciwego środowiska handlowego i ochrony kontestowalności sektora cyfrowego ważne jest, aby zabezpieczyć prawo użytkowników biznesowych do zgłaszania obaw dotyczących nieuczciwego postępowania strażników dostępu wszelkim właściwym organom administracyjnym lub innym organom publicznym. Użytkownicy biznesowi mogą być na przykład zainteresowani złożeniem skargi na różnego rodzaju nieuczciwe praktyki, takie jak dyskryminujące warunki dostępu, nieuzasadnione zamykanie kont użytkowników biznesowych lub niejasne podstawy skreślenia produktu z listy ofert. Należy w związku z tym zakazać wszelkich praktyk, które w jakikolwiek sposób ograniczałyby taką możliwość zgłaszania obaw lub dochodzenia roszczeń, na przykład poprzez klauzule poufności zawarte w umowach lub innych pisemnych warunkach. Zakaz taki powinien pozostawać bez uszczerbku dla prawa użytkowników biznesowych i strażników dostępu do określania w swoich umowach warunków

korzystania, w tym korzystania z prawnych mechanizmów rozpatrywania skarg, w tym jakiegokolwiek korzystania z alternatywnych mechanizmów rozstrzygania sporów lub z jurysdykcji konkretnych sądów zgodnie z odpowiednim prawem unijnym i krajowym. Ponadto zakaz taki powinien pozostawać bez uszczerbku dla roli odgrywanej przez strażników dostępu w zwalczaniu nielegalnych treści w internecie.

- (40) Usługi identyfikacyjne mają zasadnicze znaczenie dla prowadzenia działalności przez użytkowników biznesowych, ponieważ mogą one umożliwić im nie tylko optymalizację usług w zakresie dozwolonym zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 i dyrektywą 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady³³, ale również zwiększenie zaufania do transakcji internetowych, zgodnie z prawem unijnym lub krajowym. Strażnicy dostępu nie powinni zatem wykorzystywać swojej pozycji dostawcy podstawowych usług platformowych i wymagać od zależnych od nich użytkowników biznesowych, aby uwzględniali jakiegokolwiek usługi identyfikacyjne świadczone przez samego strażnika dostępu w ramach usług lub produktów oferowanych ich użytkownikom końcowym, gdy tacy użytkownicy biznesowi mają dostęp do innych usług identyfikacyjnych.
- (41) Strażnicy dostępu nie powinni ograniczać swobody wyboru użytkowników końcowych przez techniczne uniemożliwianie im korzystania z różnych aplikacji i usług lub wykupowania abonamentów różnych aplikacji i usług. Strażnicy dostępu powinni w związku z tym zapewniać swobodę wyboru niezależnie od tego, czy są producentami jakiegokolwiek sprzętu zapewniającego dostęp do takich aplikacji lub usług, oraz nie powinni stwarzać sztucznych barier technicznych sprawiających, że zmiana aplikacji lub usługi staje się niemożliwa lub nieskuteczna. Samo zaoferowanie danego produktu lub danej usługi użytkownikom końcowym, w tym poprzez preinstalację, a także ulepszenie oferty dla użytkowników końcowych, obejmujące m.in. niższą cenę lub wyższą jakość, nie stanowiłoby samo w sobie bariery dla zmiany.
- (42) Warunki, na jakich strażnicy dostępu świadczą internetowe usługi reklamowe na rzecz użytkowników biznesowych, w tym zarówno reklamodawców, jak i wydawców, są często nieprzejrzyste i niejasne. Taka niejasność jest częściowo powiązana z praktykami kilku platform, ale wynika również z ogromnej złożoności współczesnej reklamy programatycznej. Uznaje się, że sektor ten stał się mniej przejrzysty po wprowadzeniu nowych przepisów dotyczących prywatności, i oczekuje się, że stanie się on jeszcze bardziej nieprzejrzysty wraz z zapowiadaniem usunięciem plików cookie osób trzecich. W rezultacie reklamodawcy i wydawcy często nie mają informacji lub wiedzy na temat warunków usług reklamowych, które zakupili, i mają mniejszą zdolność zmiany dostawców internetowych usług reklamowych na alternatywnych dostawców. Ponadto koszty reklam internetowych mogą być wyższe niż w bardziej uczciwym, przejrzystym i kontestowalnym środowisku platform. Te wyższe koszty zostaną prawdopodobnie odzwierciedlone w cenach, które użytkownicy końcowi płacą za wiele codziennych produktów i usług opartych na wykorzystaniu reklam internetowych. Obowiązki w zakresie przejrzystości powinny zatem obejmować wymóg, aby strażnicy dostępu udzielali reklamodawcom i wydawcom, na rzecz których świadczą internetowe usługi reklamowe, na ich żądanie i w możliwym zakresie informacji, które umożliwiają obu stronom zrozumienie ceny płaconej za

³³

Dyrektywa 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej) (Dz.U. L 201 z 31.7.2002, s. 37).

każdą z poszczególnych usług reklamowych świadczonych w ramach odpowiedniego łańcucha wartości reklam.

- (43) Strażnik dostępu może w pewnych okolicznościach pełnić podwójną rolę jako dostawca podstawowych usług platformowych, który świadczy podstawową usługę platformową na rzecz swoich użytkowników biznesowych, a jednocześnie również konkuruje z tymi samymi użytkownikami biznesowymi w oferowaniu tych samych lub podobnych usług lub produktów na rzecz tych samych użytkowników końcowych. W tych okolicznościach strażnik dostępu może dzięki swojej podwójnej roli wykorzystać dane wygenerowane z transakcji dokonywanych przez użytkowników biznesowych przy wykorzystaniu podstawowej usługi platformowej na potrzeby usług własnych, w ramach których oferuje usługi podobne do usług swoich użytkowników biznesowych. Może tak być na przykład wtedy, gdy strażnik dostępu zapewnia użytkownikom biznesowym internetową platformę handlową lub sklep z aplikacjami, a jednocześnie oferuje usługi jako detalista internetowy lub dostawca oprogramowania aplikacji konkurujący z tymi użytkownikami biznesowymi. Aby zapobiec nieuczciwemu czerpaniu przez strażników dostępu korzyści z ich podwójnej roli, należy zapewnić, aby powstrzymywali się oni od wykorzystywania jakichkolwiek danych zagregowanych lub niezagregowanych, które mogą zawierać dane zanonimizowane i dane osobowe, które nie są publicznie dostępne, w celu oferowania usług podobnych do usług ich użytkowników biznesowych. Obowiązek ten powinien mieć zastosowanie do wszystkich jednostek strażnika dostępu, między innymi do jego jednostki organizacyjnej, która konkuruje z użytkownikami biznesowymi podstawowej usługi platformowej.
- (44) Użytkownicy biznesowi mogą również dokonywać zakupu usług reklamowych od dostawcy podstawowych usług platformowych w celu dostarczania towarów i świadczenia usług na rzecz użytkowników końcowych. W tym przypadku może okazać się, że dane nie są generowane w ramach podstawowej usługi platformowej, lecz dostarczane na potrzeby takiej usługi przez użytkownika biznesowego lub generowane na podstawie jego działań podejmowanych za pośrednictwem odnośnej podstawowej usługi platformowej. W niektórych przypadkach ta podstawowa usługa platformowa zapewniająca reklamę może pełnić podwójną rolę – pośrednika i dostawcy usług reklamowych. Wówczas obowiązek, w ramach którego zabrania się strażnikowi dostępu pełniącemu podwójną rolę wykorzystywania danych użytkowników biznesowych, powinien mieć zastosowanie również w odniesieniu do danych, które podmiot świadczący podstawową usługę platformową otrzymał od przedsiębiorstw w celu świadczenia usług reklamowych związanych z tą podstawową usługą platformową.
- (45) W odniesieniu do usług w chmurze obowiązek ten powinien obejmować dane dostarczane lub generowane przez użytkowników biznesowych strażnika dostępu w kontekście korzystania przez nich z usługi w chmurze świadczonej przez strażnika dostępu lub poprzez jego sklep z aplikacjami, który umożliwia użytkownikom końcowym usług w chmurze dostęp do aplikacji. Obowiązek ten nie powinien mieć wpływu na prawo strażników dostępu do wykorzystywania danych zagregowanych do świadczenia pomocniczych usług w zakresie analizy danych, z zastrzeżeniem zgodności z rozporządzeniem 2016/679 i dyrektywą 2002/58/WE, jak również z właściwymi obowiązkami dotyczącymi usług pomocniczych, określonymi w niniejszym rozporządzeniu.
- (46) Strażnik dostępu może stosować różne środki w celu faworyzowania własnych usług lub produktów w ramach swojej podstawowej usługi platformowej, ze szkodą dla

takich samych lub podobnych usług, które użytkownicy końcowi mogliby otrzymać za pośrednictwem osób trzecich. Może tak być na przykład wtedy, gdy pewne aplikacje lub usługi są preinstalowane przez strażnika dostępu. Aby umożliwić użytkownikom końcowym wybór, strażnicy dostępu nie powinni uniemożliwiać im odinstalowania aplikacji preinstalowanych w swojej podstawowej usłudze platformowej i w ten sposób faworyzować własnych aplikacji.

- (47) Zasady, które strażnicy dostępu ustalają w odniesieniu do dystrybucji aplikacji, mogą w niektórych okolicznościach ograniczać użytkownikom końcowym możliwość instalowania aplikacji lub sklepów z aplikacjami osób trzecich na systemach operacyjnych lub sprzęcie odpowiedniego strażnika dostępu i efektywnego korzystania z takich aplikacji lub sklepów oraz ograniczać użytkownikom końcowym możliwość dostępu do tych aplikacji lub sklepów z aplikacjami poza podstawową usługą platformową danego strażnika dostępu. Takie ograniczenia mogą utrudniać deweloperom aplikacji korzystanie z alternatywnych kanałów dystrybucji oraz ograniczać użytkownikom końcowym swobodę wyboru spośród różnych aplikacji z różnych kanałów dystrybucji i powinny być zakazane jako nieuczciwe i mogące osłabiać kontestowalność podstawowych usług platformowych. W celu zapewnienia, aby aplikacje lub sklepy z aplikacjami osób trzecich nie zagrażały integralności sprzętu lub systemu operacyjnego dostarczanego przez strażnika dostępu, dany strażnik dostępu może wdrożyć proporcjonalne środki techniczne lub umowne służące osiągnięciu tego celu, jeśli wykaże, że takie środki są niezbędne i uzasadnione oraz że nie ma mniej restrykcyjnych sposobów na zabezpieczenie integralności tego sprzętu lub systemu operacyjnego.
- (48) Strażnicy dostępu są często zintegrowani wertykalnie i oferują użytkownikom końcowym produkty lub usługi za pośrednictwem własnych podstawowych usług platformowych lub za pośrednictwem użytkownika biznesowego, nad którym sprawują kontrolę, co często prowadzi do konfliktu interesów. Przykładem jest sytuacja, w której strażnik dostępu oferuje własne usługi pośrednictwa internetowego za pośrednictwem wyszukiwarki internetowej. Gdy strażnicy dostępu oferują te produkty lub usługi w ramach podstawowej usługi platformowej, mogą zarezerwować lepszą pozycję pod względem plasowania dla własnej oferty ze szkodą dla produktów osób trzecich również działających w ramach tej podstawowej usługi platformowej. Może się tak wydarzyć na przykład w przypadku produktów lub usług, w tym innych podstawowych usług platformowych, które są plasowane w wynikach prezentowanych przez wyszukiwarki internetowe lub które są częściowo lub w całości osadzone w wynikach wyszukiwarek internetowych, tj. grupach wyników dotyczących konkretnych tematów, wyświetlanych wraz z wynikami wyszukiwarek internetowych, które są traktowane lub wykorzystywane przez niektórych użytkowników końcowych jako usługa odrębna lub dodatkowa w stosunku do wyszukiwarki internetowej. Inne przypadki dotyczą aplikacji, których dystrybucja odbywa się za pośrednictwem sklepów z aplikacjami, lub produktów lub usług, które są widoczne i wyświetlane w kanale informacyjnym serwisu społecznościowego, lub też produktów lub usług plasowanych w wynikach wyszukiwania lub wyświetlanych na internetowej platformie handlowej. W tych okolicznościach strażnik dostępu pełni podwójną rolę – pośrednika dla dostawców będących osobami trzecimi oraz bezpośredniego dostawcy własnych produktów lub usług. W konsekwencji ci strażnicy dostępu mają zdolność bezpośredniego osłabiania kontestowalności tych produktów lub usług w ramach tych podstawowych usług platformowych, ze szkodą dla użytkowników biznesowych, którzy nie są kontrolowani przez danego strażnika dostępu.

- (49) W takich sytuacjach strażnik dostępu nie powinien angażować się w żadną formę zróżnicowanego lub preferencyjnego traktowania w plasowaniu w ramach podstawowej usługi platformowej, czy to za pomocą środków prawnych, handlowych lub technicznych, na korzyść produktów lub usług, które oferuje sam lub za pośrednictwem kontrolowanego przez siebie użytkownika biznesowego. W celu zagwarantowania efektywności tego obowiązku należy również zapewnić, aby warunki, które mają zastosowanie do takiego plasowania, również były ogólnie uczciwe. Plasowanie powinno w tym kontekście obejmować wszystkie formy względnej widoczności, w tym wyświetlanie, oceny, linkowanie lub wyniki głosowe. W celu zapewnienia, aby obowiązek ten był efektywny i nie mógł być obchodzony, powinien on mieć zastosowanie również do każdego środka, który może mieć skutek równoważny ze zróżnicowanym lub preferencyjnym traktowaniem w plasowaniu. Wytyczne przyjęte zgodnie z art. 5 rozporządzenia (UE) 2019/1150 powinny również ułatwiać wdrażanie i egzekwowanie tego obowiązku³⁴.
- (50) Strażnicy dostępu nie powinni ograniczać ani uniemożliwiać swobody wyboru użytkowników końcowych przez techniczne uniemożliwianie im korzystania z różnych aplikacji i usług lub wykupowania abonamentów różnych aplikacji i usług. Umożliwiłoby to większej liczbie dostawców oferowanie swoich usług, a tym samym ostatecznie zapewniłoby użytkownikowi końcowemu większy wybór. Strażnicy dostępu powinni zapewniać swobodę wyboru niezależnie od tego, czy są producentami jakiegokolwiek sprzętu zapewniającego dostęp do takich aplikacji lub usług, oraz nie mogą stwarzać sztucznych barier technicznych sprawiających, że zmiana aplikacji lub usługi staje się niemożliwa lub nieskuteczna. Samego zaoferowania danego produktu lub danej usługi konsumentom, w tym poprzez preinstalację, a także ulepszenia oferty dla użytkowników końcowych, obejmującego m.in. niższą cenę lub wyższą jakość, nie należy uznawać za stanowiące barierę dla zmiany.
- (51) Strażnicy dostępu mogą utrudniać użytkownikom końcowym dostęp do treści i usług internetowych, w tym aplikacji. W związku z tym należy ustanowić przepisy w celu zapewnienia, aby prawa użytkowników końcowych do dostępu do otwartego internetu nie były naruszane przez postępowanie strażników dostępu. Strażnicy dostępu mogą również technicznie ograniczać użytkownikom końcowym możliwość skutecznej zmiany dostawcy usług dostępu do internetu, w szczególności sprawując kontrolę nad systemami operacyjnymi lub sprzętem. Zakłóca to równe warunki działania dla dostawców usług dostępu do internetu i ostatecznie szkodzi użytkownikom końcowym. Należy w związku z tym zapewnić, aby strażnicy dostępu nie ograniczali użytkownikom końcowym w sposób nienależyty swobody wyboru dostawcy usługi dostępu do internetu.
- (52) Strażnicy dostępu mogą również pełnić podwójną rolę deweloperów systemów operacyjnych i producentów urządzeń, w tym wszelkich funkcji technicznych, w które takie urządzenie może być wyposażone. Na przykład strażnik dostępu, który jest producentem urządzenia, może ograniczyć dostęp do niektórych funkcji w tym urządzeniu, takich jak technologia komunikacji zbliżeniowej i oprogramowanie używane do obsługi tej technologii, które mogą być wymagane do skutecznego świadczenia usługi pomocniczej przez strażnika dostępu, jak również przez potencjalnego dostawcę takiej usługi pomocniczej będącego osobą trzecią. Takiego

³⁴

Zawiadomienie Komisji: Wytyczne dotyczące przejrzystości plasowania na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1150 (Dz.U. C 424 z 8.12.2020, s. 1).

dostępu mogą w równym stopniu wymagać aplikacje związane z właściwymi usługami pomocniczymi do celów skutecznego zapewniania funkcji podobnych do funkcji oferowanych przez strażnika dostępu. Jeśli taka podwójna rola jest wykorzystywana w sposób uniemożliwiający alternatywnym dostawcom usług pomocniczych lub aplikacji dostęp na równych warunkach do tego samego systemu operacyjnego, sprzętu lub funkcji oprogramowania, do których strażnik dostępu ma dostęp lub które wykorzystuje do świadczenia dowolnych usług pomocniczych, mogłoby to znacząco osłabić innowacyjność dostawców takich usług pomocniczych, jak również ograniczyć wybór dla użytkowników końcowych takich usług pomocniczych. W związku z tym strażnicy dostępu powinni być zobowiązani do zapewniania na równych warunkach dostępu do tego samego systemu operacyjnego, sprzętu lub funkcji oprogramowania, do których strażnik dostępu ma dostęp lub które wykorzystuje do świadczenia dowolnych usług pomocniczych, oraz do gwarantowania interoperacyjności wspomnianych systemu operacyjnego, sprzętu lub funkcji oprogramowania.

- (53) Warunki, na jakich strażnicy dostępu świadczą internetowe usługi reklamowe na rzecz użytkowników biznesowych, w tym zarówno reklamodawców, jak i wydawców, są często nieprzejrzyste i niejasne. W rezultacie reklamodawcy i wydawcy często nie mają informacji na temat skutku wywoływanego przez daną reklamę. Aby jeszcze bardziej zwiększyć uczciwość, przejrzystość i kontestowalność internetowych usług reklamowych wyznaczonych na podstawie niniejszego rozporządzenia, jak również usług, które są w pełni zintegrowane z innymi podstawowymi usługami platformowymi tego samego dostawcy, wyznaczeni strażnicy dostępu powinni zatem zapewniać reklamodawcom i wydawcom na ich żądanie nieodpłatny dostęp do stosowanych przez strażnika dostępu narzędzi pomiaru wyników oraz informacji potrzebnych reklamodawcom, agencjom reklamowym działającym w imieniu przedsiębiorstwa plasującego reklamę, a także wydawcom do przeprowadzenia samodzielnie niezależnej weryfikacji świadczenia odnośnych internetowych usług reklamowych.
- (54) Strażnicy dostępu czerpią korzyści z dostępu do dużych ilości danych, które gromadzą podczas świadczenia podstawowych usług platformowych, a także innych usług cyfrowych. W celu zapewnienia, aby strażnicy dostępu nie osłabiali kontestowalności podstawowych usług platformowych, jak również potencjału dynamicznego sektora cyfrowego w zakresie innowacji przez ograniczanie użytkownikom biznesowym możliwości skutecznego przenoszenia swoich danych, użytkownikom biznesowym i użytkownikom końcowym należy przyznać skuteczny i natychmiastowy dostęp do danych, które dostarczyli lub wygenerowali w kontekście korzystania przez nich z odnośnych podstawowych usług platformowych strażnika dostępu, w uporządkowanym, powszechnie stosowanym formacie nadającym się do odczytu maszynowego. Powinno to mieć zastosowanie również do wszelkich innych danych na różnych poziomach zagregowania, które mogą być niezbędne do skutecznego umożliwienia przenoszenia takich danych. Należy również zapewnić, aby użytkownicy biznesowi i użytkownicy końcowi mogli skutecznie przenosić te dane w czasie rzeczywistym, na przykład za pomocą wysokiej jakości interfejsów programowania aplikacyjnego. Ułatwianie zmiany dostawcy lub multihomingu powinno z kolei prowadzić do rozszerzenia możliwości wyboru dla użytkowników biznesowych i użytkowników końcowych i powinno stwarzać zachętę dla strażników dostępu i użytkowników biznesowych do innowacji.

- (55) Użytkownicy biznesowi, którzy korzystają z dużych podstawowych usług platformowych świadczonych przez strażników dostępu, i użytkownicy końcowi takich użytkowników biznesowych dostarczają i generują ogromne ilości danych, w tym danych wynikających z takiego korzystania z usług. W celu zapewnienia, aby ci użytkownicy biznesowi mieli dostęp do odpowiednich danych wygenerowanych w ten sposób, strażnik dostępu powinien – na ich żądanie – umożliwiać niezakłócony i nieodpłatny dostęp do takich danych. Taki dostęp powinny również otrzymać osoby trzecie, z którymi użytkownik biznesowy zawarł umowę i które działają jako podmioty przetwarzające te dane na rzecz tego użytkownika biznesowego. Może to dotyczyć danych dostarczanych lub generowanych przez tych samych użytkowników biznesowych i tych samych użytkowników końcowych tych użytkowników biznesowych w kontekście innych usług świadczonych przez tego samego strażnika dostępu, jeżeli dane takie są nierozdzielnie związane z konkretnym żądaniem. Aby osiągnąć ten cel, strażnik dostępu nie powinien wykorzystywać żadnych umownych ani innych ograniczeń w celu uniemożliwiania użytkownikom biznesowym dostępu do odpowiednich danych oraz powinien umożliwiać użytkownikom biznesowym uzyskanie zgody ich użytkowników końcowych na dostęp do takich danych i ich wyszukiwanie, gdy taka zgoda jest wymagana zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2016/679 i dyrektywą 2002/58/WE. Strażnicy dostępu powinni również ułatwiać dostęp do tych danych w czasie rzeczywistym za pomocą odpowiednich środków technicznych, takich jak na przykład wdrożenie wysokiej jakości interfejsów programowania aplikacyjnego.
- (56) Wartość wyszukiwarek internetowych dla ich użytkowników biznesowych i użytkowników końcowych rośnie wraz ze wzrostem całkowitej liczby takich użytkowników. Dostawcy wyszukiwarek internetowych gromadzą i przechowują zagregowane zbiory danych zawierające informacje na temat tego, czego dotyczyły wyszukiwania użytkowników i jaka była ich interakcja z wynikami, które im przedstawiono. Dostawcy usług wyszukiwarek internetowych gromadzą te dane z wyszukiwań przeprowadzanych w ramach ich własnej usługi wyszukiwarki internetowej oraz, w stosownych przypadkach, z wyszukiwań przeprowadzanych na platformach ich partnerów handlowych niższego szczebla. Dostęp strażników dostępu do takich danych na temat plasowania, zapytań, kliknięć i wyświetleń stanowi ważną barierę wejścia i ekspansji, która osłabia kontestowalność usług wyszukiwarek internetowych. W związku z tym strażnicy dostępu powinni być zobowiązani do zapewnienia dostępu – na uczciwych, rozsądnych i niedyskryminujących warunkach – do tych danych na temat plasowania, zapytań, kliknięć i wyświetleń związanych z nieodpłatnym i płatnym wyszukiwaniem dokonywanym przez konsumentów w ramach usług wyszukiwarek internetowych innym dostawcom takich usług, tak aby ci dostawcy będący osobami trzecimi mogli optymalizować swoje usługi i skutecznie konkurować z odpowiednimi podstawowymi usługami platformowymi. Taki dostęp powinny również otrzymać osoby trzecie, z którymi dostawca wyszukiwarki internetowej zawarł umowę i które działają jako podmioty przetwarzające te dane na rzecz danej wyszukiwarki internetowej. Przy udzielaniu dostępu do swoich danych na temat wyszukiwania strażnik dostępu powinien zapewnić ochronę – za pomocą odpowiednich środków – danych osobowych użytkowników końcowych, bez znacznego obniżania jakości lub przydatności danych.
- (57) W szczególności strażnicy dostępu, którzy udzielają dostępu do sklepów z aplikacjami, pełnią funkcję ważnego punktu dostępu dla użytkowników biznesowych, którzy chcą dotrzeć do użytkowników końcowych. W świetle braku równowagi w zakresie siły przetargowej pomiędzy tymi strażnikami dostępu

a użytkownikami biznesowymi ich sklepów z aplikacjami należy zabronić tym strażnikom dostępu stosowania warunków ogólnych, w tym warunków ustalania cen, które byłyby nieuczciwe lub prowadziłyby do nieuzasadnionego różnicowania. Ustalanie cen lub inne ogólne warunki dostępu powinny być uznawane za nieuczciwe, jeśli prowadzą do braku równowagi między prawami i obowiązkami nakładanymi na użytkowników biznesowych lub przynoszą strażnikowi dostępu korzyść, która jest nieproporcjonalna do usługi świadczonej przez niego na rzecz użytkowników biznesowych, lub prowadzą do niekorzystnej sytuacji dla użytkowników biznesowych, którzy świadczą podobne lub takie same usługi jak strażnik dostępu. Poniższe wartości odniesienia mogą służyć jako kryteria określania uczciwości ogólnych warunków dostępu: ceny lub warunki stosowane przez innych dostawców sklepów z aplikacjami w odniesieniu do tych samych lub podobnych usług; ceny lub warunki stosowane przez dostawcę sklepu z aplikacjami w odniesieniu do innych powiązanych lub podobnych usług lub w stosunku do innych rodzajów użytkowników końcowych; ceny lub warunki stosowane przez dostawcę sklepu z aplikacjami w odniesieniu do tej samej usługi w innych regionach geograficznych; ceny lub warunki stosowane przez dostawcę sklepu z aplikacjami w odniesieniu do tej samej usługi, którą strażnik dostępu sam oferuje. W ramach tego obowiązku nie należy ustanawiać prawa dostępu i obowiązek ten powinien pozostawać bez uszczerbku dla możliwości przyjmowania przez dostawców sklepów z aplikacjami wymaganej odpowiedzialności w ramach zwalczania nielegalnych i niechcianych treści, jak określono w rozporządzeniu [akt o usługach cyfrowych].

- (58) W celu zapewnienia efektywności obowiązków ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu, a jednocześnie dopilnowania, aby były one ograniczone do tego, co jest niezbędne do zapewnienia kontestowalności i zwalczania szkodliwych skutków nieuczciwego postępowania strażników dostępu, ważne jest jasne sformułowanie i określenie tych obowiązków, tak aby strażnik dostępu mógł je natychmiast wypełnić, z pełnym poszanowaniem rozporządzenia (UE) 2016/679 i dyrektywy 2002/58/WE, ochrony konsumentów, cyberbezpieczeństwa i bezpieczeństwa produktów. Strażnicy dostępu powinni zapewniać zgodność z niniejszym rozporządzeniem już na etapie projektowania. Niezbędne środki powinny zatem zostać w jak największym stopniu i w miarę możliwości włączone do projektu technologicznego stosowanego przez strażników dostępu. W niektórych przypadkach może okazać się jednak właściwe, aby Komisja, po przeprowadzeniu dialogu z danym strażnikiem dostępu, doprecyzowała niektóre środki, które dany strażnik dostępu powinien zastosować w celu skutecznego wypełnienia tych obowiązków, które mogą podlegać doprecyzowaniu. Wspomniana możliwość prowadzenia dialogu regulacyjnego powinna ułatwić strażnikom dostępu zapewnienie zgodności z obowiązującymi przepisami i usprawnić proces prawidłowego wdrażania rozporządzenia.
- (59) Strażnikom dostępu należy również zapewnić, jako dodatkowy element służący zapewnieniu proporcjonalności, możliwość wystąpienia o zawieszenie – w zakresie, w jakim będzie to konieczne – określonego obowiązku z uwagi na wystąpienie wyjątkowych okoliczności pozostających poza kontrolą strażnika dostępu, takich jak np. niemożliwy od przewidzenia wstrząs wywołany czynnikami zewnętrznymi, który tymczasowo wyeliminował znaczną część popytu użytkowników końcowych na określoną podstawową usługę platformową, jeżeli strażnik dostępu będzie w stanie wykazać, że spełnienie określonego obowiązku zagraża rentowności działalności prowadzonej przez niego w Unii.

- (60) W wyjątkowych okolicznościach uzasadnionych względami związanymi z moralnością publiczną, zdrowiem publicznym lub bezpieczeństwem publicznym Komisja powinna mieć możliwość uznania, że dany obowiązek nie ma zastosowania do określonej podstawowej usługi platformowej. Jeżeli dany obowiązek wywiera wpływ na wskazane powyżej kwestie leżące w interesie publicznym, może to świadczyć o tym, że koszt wdrożenia tego obowiązku dla całego społeczeństwa byłby w określonym wyjątkowym przypadku zbyt wysoki, a zatem nieproporcjonalny. Dialog regulacyjny mający na celu ułatwienie zapewnienia zgodności z przepisami dotyczącymi możliwości zastosowania – w ograniczonym stopniu – zawieszenia i zwolnienia powinien gwarantować proporcjonalność obowiązków przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu bez uszczerbku dla oczekiwanego wpływu *ex ante* na uczciwość i kontestowalność.
- (61) Ochrona danych użytkowników końcowych oraz ich prywatności ma istotne znaczenie przy przeprowadzaniu jakiegokolwiek oceny potencjalnie negatywnych skutków zaobserwowanych praktyk stosowanych przez strażników dostępu w zakresie gromadzenia i przechowywania dużych ilości danych pochodzących od użytkowników końcowych. Zapewnienie odpowiedniego poziomu przejrzystości stosowanych przez strażników dostępu praktyk w zakresie profilowania ułatwi kontestowalność podstawowych usług platformowych, ponieważ strażnicy dostępu znajdują się pod zewnętrzną presją mającą na celu zapobieżenie sytuacji, w której głębokie profilowanie konsumentów stałoby się normą w branży, biorąc pod uwagę fakt, że potencjalne nowe podmioty wchodzące na rynek lub dostawcy będący przedsiębiorstwami typu start-up nie są w stanie uzyskać dostępu do danych w takim samym zakresie, na takim samym poziomie szczegółowości i na zbliżoną skalę. Dzięki większej przejrzystości inni dostawcy podstawowych usług platformowych powinni móc łatwiej odróżnić się od pozostałych podmiotów za sprawą stosowania lepszych gwarancji ochrony prywatności. Aby zapewnić minimalny poziom skuteczności tego obowiązku w zakresie przejrzystości, strażnicy dostępu powinni przedstawić przynajmniej uzasadnienie decyzji o prowadzeniu profilowania, w tym informacje na temat tego, czy dane osobowe i dane uzyskane na podstawie analizy aktywności użytkownika są wykorzystywane i przetwarzane, a także informacje na temat celu, w jakim sporządza się i ewentualnie wykorzystuje profil, wpływu tego rodzaju profilowania na usługi świadczone przez strażnika dostępu oraz kroków podejmowanych w celu zapewnienia użytkownikom końcowym wiedzy na temat potencjalnych zastosowań danych uzyskanych w rezultacie takiego profilowania, jak również w celu zwrócenia się do nich o wyrażenie zgody na takie profilowanie.
- (62) Aby zapewnić pełne i trwałe osiągnięcie celów niniejszego rozporządzenia, Komisja powinna mieć możliwość oceny, czy dostawca podstawowych usług platformowych powinien zostać wyznaczony jako strażnik dostępu bez konieczności spełnienia progów ilościowych ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu, czy systematyczne niewypełnianie przez strażnika dostępu nałożonych na niego obowiązków daje podstawy do zastosowania dodatkowych środków zaradczych, oraz czy wykaz obowiązków służących przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom, jakich dopuszczają się strażnicy dostępu, powinien zostać poddany przeglądowi i czy należy zidentyfikować inne, równie nieuczciwe praktyki ograniczające kontestowalność rynków cyfrowych. Taka ocena powinna opierać się na badaniach rynku przeprowadzanych w odpowiednich ramach czasowych, z zastosowaniem przejrzystych procedur i jasno określonych terminów, aby wzmocnić wpływ *ex ante* niniejszego rozporządzenia na kontestowalność i uczciwość w sektorze cyfrowym oraz zapewnić wymagany poziom pewności prawa.

- (63) Po przeprowadzeniu badania rynku można stwierdzić, że przedsiębiorstwo świadczące podstawową usługę platformową spełnia wszystkie nadrzędne kryteria jakościowe, co pozwala uznać je za strażnika dostępu. Przedsiębiorstwo to powinno zatem – co do zasady – przestrzegać wszystkich stosownych obowiązków ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu. Jeżeli chodzi jednak o strażników dostępu, w przypadku których Komisja stwierdziła, że w niedalekiej przyszłości prawdopodobnie osiągną ugruntowaną i trwałą pozycję, Komisja powinna nakładać tylko te obowiązki, które są konieczne i stosowne do zapobieżenia osiągnięciu przez danego strażnika dostępu ugruntowanej i trwałej pozycji w zakresie prowadzonej przez niego działalności. Jeżeli chodzi o takich nowych strażników dostępu, Komisja powinna wziąć pod uwagę fakt, że status ten ma co do zasady tymczasowy charakter, dlatego też w odpowiednim momencie należy zdecydować, czy na danego dostawcę podstawowych usług platformowych należy nałożyć pełen zbiór obowiązków strażnika dostępu z uwagi na fakt, że osiągnął on ugruntowaną i trwałą pozycję, czy też należy znieść wszystkie nałożone wcześniej obowiązki z uwagi na fakt, że warunki wyznaczenia nie zostały ostatecznie spełnione.
- (64) Komisja powinna zbadać i ocenić, czy w danym przypadku zastosowanie dodatkowych behawioralnych lub – w stosownych przypadkach – strukturalnych środków zaradczych jest uzasadnione, aby uniemożliwić strażnikowi dostępu utrudnianie osiągnięcia celów niniejszego rozporządzenia przez systematyczne niewypelnianie co najmniej jednego obowiązku przewidzianego w niniejszym rozporządzeniu skutkujące umocnieniem jego pozycji strażnika dostępu. Taka sytuacja miałaby miejsce w przypadku dalszego wzrostu wielkości strażnika dostępu na rynku wewnętrznym, dalszego zwiększania ekonomicznej zależności użytkowników biznesowych i użytkowników końcowych od podstawowych usług platformowych świadczonych przez strażnika dostępu w miarę wzrostu liczby tych użytkowników oraz czerpania przez strażnika dostępu korzyści z tytułu dalszego ugruntowania swojej pozycji. W takich przypadkach Komisja powinna mieć zatem możliwość zastosowania dowolnego środka zaradczego niezależnie od tego, czy ma on charakter behawioralny czy strukturalny, z należyтым uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Strukturalne środki zaradcze, takie jak rozdział prawny, funkcjonalny lub strukturalny, w tym zbycie działalności gospodarczej lub jej części, powinno stosować się jedynie wtedy, gdy nie istnieją równie skuteczne behawioralne środki zaradcze albo gdy równie skutecznie behawioralne środki zaradcze byłyby bardziej uciążliwe dla odnośnego przedsiębiorstwa niż strukturalne środki zaradcze. Wprowadzenie zmian w strukturze przedsiębiorstwa, które istniało przed stwierdzeniem systematycznego niewypelniania nałożonych na niego obowiązków, można byłoby uznać za proporcjonalne wyłącznie w przypadku wystąpienia poważnego ryzyka, że tego rodzaju systematycznie niewypelnianie obowiązków wynika z samej struktury odnośnego przedsiębiorstwa.
- (65) Usługi i praktyki w ramach podstawowych usług platformowych oraz rynki, na których są one świadczone, mogą szybko i istotnie się zmienić. Aby zapewnić aktualność niniejszego rozporządzenia i zagwarantować, że będzie ono stanowiło podstawę do podejmowania skutecznych i kompleksowych działań regulacyjnych w odpowiedzi na problemy stwarzane przez strażników dostępu, należy dokonywać regularnego przeglądu wykazu podstawowych usług platformowych oraz obowiązków przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu. Ma to szczególnie istotne znaczenie dla zapewnienia możliwości zidentyfikowania postępowania, które może skutkować ograniczeniem kontestowalności podstawowych usług platformowych lub które jest nieuczciwe. Choć przeprowadzanie przeglądów w regularnych odstępach czasu jest istotne, to – zważywszy na dynamicznie zmieniający się charakter sektora cyfrowego

– zagwarantowanie pewności prawa w kwestii warunków regulacyjnych wiąże się z koniecznością przeprowadzania wszelkich przeglądów w rozsądnym i odpowiednim terminie. Badania rynku powinny również dostarczyć Komisji solidnej podstawy dowodowej pozwalającej ocenić, czy należy przedstawić wniosek dotyczący zmiany niniejszego rozporządzenia w celu rozszerzenia lub doprecyzowania wykazów podstawowych usług platformowych. Badania te powinny również dostarczyć Komisji solidnej podstawy dowodowej pozwalającej ocenić, czy należy przedstawić wniosek dotyczący zmiany obowiązków ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu lub czy należy przyjąć akt delegowany aktualizujący te obowiązki.

- (66) Jeżeli strażnicy dostępu postępują nieuczciwie lub w sposób ograniczający kontestowalność podstawowych usług platformowych, które zostały już wyznaczone zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, ale postępowanie to nie zostało wyraźnie ujęte w ustanowionych obowiązkach, Komisja powinna mieć możliwość zaktualizowania niniejszego rozporządzenia w drodze aktów delegowanych. Tego rodzaju aktualizacje w drodze aktu delegowanego powinny podlegać tej samej normie badawczej, a zatem powinno się dokonywać ich po przeprowadzeniu badania rynku. Komisja powinna również identyfikować takie postępowanie, stosując uprzednio zdefiniowaną normę. Wspomniana norma prawna powinna gwarantować dostateczny poziom przewidywalności w zakresie rodzaju obowiązków, które mogą zostać w dowolnym momencie nałożone na strażników dostępu na podstawie niniejszego rozporządzenia.
- (67) Jeżeli w toku postępowania w przedmiocie niewypełniania obowiązków lub w toku badania dotyczącego systemowego niewypełniania obowiązków strażnik dostępu poweźmie określone zobowiązania wobec Komisji, Komisja powinna mieć możliwość przyjęcia decyzji, na mocy której zobowiązania te stałyby się wiążące dla danego strażnika dostępu, jeżeli Komisja uzna, że wspomniane zobowiązania zapewniają skuteczne wypełnianie obowiązków ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu. Na mocy takiej decyzji Komisja powinna również mieć możliwość stwierdzenia, że w danym przypadku nie ma już podstaw do podjęcia przez nią działań.
- (68) Aby zapewnić skuteczne wdrażanie niniejszego rozporządzenia i przestrzeganie jego przepisów, Komisja powinna dysponować szerokimi uprawnieniami do przeprowadzania dochodzenia i egzekwowania prawa umożliwiającymi jej badanie, egzekwowanie i monitorowanie zgodności z przepisami niniejszego rozporządzenia przy jednoczesnym zapewnieniu poszanowania prawa podstawowego do bycia wysłuchanym oraz prawa dostępu do akt sprawy w toku postępowania egzekucyjnego. Komisja powinna korzystać z tych uprawnień do przeprowadzania dochodzenia również w celu przeprowadzania badań rynku na potrzeby aktualizacji i przeglądu niniejszego rozporządzenia.
- (69) Komisja powinna dysponować uprawnieniami do zwracania się o udzielenie jej informacji niezbędnych do celów niniejszego rozporządzenia na całym terytorium Unii. Komisja powinna mieć w szczególności dostęp do istotnych dokumentów, danych, baz danych, algorytmów i informacji niezbędnych do rozpoczęcia i prowadzenia dochodzeń oraz monitorowania wypełniania obowiązków określonych w niniejszym rozporządzeniu niezależnie od tego, który podmiot znajduje się w posiadaniu odnośnych dokumentów, danych lub informacji, oraz niezależnie od tego, w jakiej są formie lub w jakim formacie, na jakim nośniku są przechowywane lub w jakim miejscu.
- (70) Komisja powinna mieć możliwość bezpośredniego zwracania się do przedsiębiorstw lub związków przedsiębiorstw o przekazanie wszelkich istotnych dowodów, danych

i informacji. Ponadto na potrzeby niniejszego rozporządzenia Komisja powinna mieć możliwość zwrócenia się o wszelkie istotne informacje do dowolnego publicznego organu, podmiotu lub agencji w państwie członkowskim lub do dowolnej osoby fizycznej lub prawnej. Wykonując decyzję Komisji, przedsiębiorstwa są zobowiązane do udzielenia odpowiedzi na pytania dotyczące okoliczności faktycznych oraz do przedstawienia dokumentów.

- (71) Komisja powinna być również uprawniona do przeprowadzania kontroli na miejscu, przesłuchiwania wszystkich osób mogących znajdować się w posiadaniu przydatnych informacji oraz rejestrowania ich oświadczeń.
- (72) Komisja powinna być uprawniona do podejmowania działań koniecznych do zapewnienia możliwości monitorowania skutecznego wdrażania i wypełniania obowiązków ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu. Takie działania powinny obejmować przyznanie Komisji możliwości powoływania niezależnych ekspertów zewnętrznych oraz audytorów udzielających jej wsparcia w tym procesie – w stosownych przypadkach wspomniani eksperci i audytorzy mogą pochodzić z właściwych niezależnych organów takich jak organy ochrony danych lub konsumentów.
- (73) Wypełnianie obowiązków nałożonych na mocy niniejszego rozporządzenia powinno być możliwe do wyegzekwowania za pośrednictwem grzywien i okresowych kar pieniężnych. W tym celu należy określić także odpowiednie poziomy grzywnien i okresowych kar pieniężnych za niewypełnianie obowiązków i naruszanie przepisów proceduralnych, z zastrzeżeniem odpowiednich terminów przedawnienia. Trybunał Sprawiedliwości powinien mieć nieograniczone prawo orzekania w odniesieniu do grzywien i kar pieniężnych.
- (74) W celu zapewnienia skutecznego ściągania grzywien nałożonych na związki przedsiębiorstw za naruszenia, jakich się dopuściły, konieczne jest ustalenie warunków, na jakich Komisja może domagać się zapłaty grzywien od członków związku, w przypadku gdy związek nie jest wypłacalny.
- (75) W kontekście postępowań prowadzonych zgodnie z niniejszym rozporządzeniem odnośnym przedsiębiorstwom powinno przysługiwać prawo do bycia wysłuchanym przez Komisję, a podejmowane decyzje powinny być podawane do wiadomości publicznej. Przy dążeniu do zapewnienia poszanowania prawa do dobrej administracji i prawa do obrony odnośnych przedsiębiorstw, a w szczególności prawa dostępu do akt i prawa do bycia wysłuchanym, należy pamiętać o zagwarantowaniu ochrony informacji poufnych. Ponadto, zachowując poufność informacji, Komisja powinna zapewnić, aby wszelkie informacje, na których opiera się jej decyzja, ujawniano w zakresie, który umożliwia adresatowi decyzji zrozumienie faktów i względów, które doprowadziły do jej podjęcia. W określonych okolicznościach niektóre dokumenty dotyczące działalności przedsiębiorstwa, np. rejestry zawierające informacje wymieniane między prawnikami a ich klientami, mogą zostać uznane za poufne, jeżeli spełniono stosowne warunki.
- (76) W celu zapewnienia jednolitych warunków wykonywania przepisów art. 3, 6, 12, 13, 15, 16, 17, 20, 22, 23, 25 i 30 należy powierzyć Komisji uprawnienia wykonawcze.

Uprawnienia te powinny być wykonywane zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011³⁵.

- (77) Komitet doradczy powołany zgodnie z przepisami rozporządzenia (UE) nr 182/2011 powinien również opiniować określone indywidualne decyzje Komisji wydawane na podstawie niniejszego rozporządzenia. Aby zapewnić kontestowalne i uczciwe rynki w sektorze cyfrowym w całej Unii, na których działają strażnicy dostępu, Komisji należy przekazać uprawnienia do przyjmowania aktów zgodnie z art. 290 Traktatu w celu uzupełnienia niniejszego rozporządzenia. Akty delegowane powinny być w szczególności przyjmowane w kwestiach dotyczących metodyki określania progów ilościowych wykorzystywanych do wyznaczania strażników dostępu na podstawie niniejszego rozporządzenia oraz w kwestiach związanych z aktualizacją obowiązków ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu, jeżeli Komisja zidentyfikowała – na podstawie badania rynku – konieczność zaktualizowania tych obowiązków w celu przeciwdziałania praktykom ograniczającym kontestowalność podstawowych usług platformowych lub praktykom, które są nieuczciwe. Szczególnie ważne jest, aby Komisja prowadziła stosowne konsultacje oraz aby konsultacje te prowadzone były zgodnie z zasadami określonymi w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa³⁶. W szczególności, aby zapewnić udział na równych zasadach Parlamentu Europejskiego i Rady w przygotowaniu aktów delegowanych, instytucje te otrzymują wszelkie dokumenty w tym samym czasie co eksperci państw członkowskich, a eksperci tych instytucji mogą systematycznie brać udział w posiedzeniach grup eksperckich Komisji zajmujących się przygotowaniem aktów delegowanych.
- (78) Komisja powinna dokonywać okresowo oceny niniejszego rozporządzenia oraz ściśle monitorować jego skutki dla kontestowalności i uczciwości stosunków handlowych w ramach gospodarki platform internetowych, w szczególności w celu ustalenia, czy istnieje potrzeba wprowadzenia zmian w świetle istotnych zmian w dziedzinie technologii lub działalności gospodarczej. Wspomniana ocena powinna obejmować dokonywanie regularnego przeglądu wykazu podstawowych usług platformowych oraz obowiązków spoczywających na strażnikach dostępu, a także działań służących egzekwowaniu wypełniania tych obowiązków, aby zapewnić kontestowalne i uczciwe rynki cyfrowe w całej Unii. W celu uzyskania szerokiego obrazu rozwoju sytuacji w sektorze, ocena powinna uwzględniać doświadczenia państw członkowskich i odpowiednich zainteresowanych stron. W tym względzie Komisja może również wziąć pod uwagę opinie i sprawozdania przekazane jej przez Obserwatorium Gospodarki Platform Internetowych, które ustanowiono pierwotnie na mocy decyzji Komisji C(2018) 2393 z dnia 26 kwietnia 2018 r. Po dokonaniu oceny Komisja powinna podjąć stosowne działania. Przy przeprowadzaniu ocen i dokonywaniu przeglądów praktyk i obowiązków przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu Komisja powinna dążyć do utrzymania wysokiego poziomu ochrony i poszanowania wspólnych praw i wartości unijnych, w szczególności równouprawnienia i niedyskryminacji.

³⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 13).

³⁶ Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa (Dz.U. L 123 z 12.5.2016, s. 1).

- (79) Celem niniejszego rozporządzenia jest zapewnienie kontestowalnego i uczciwego sektora cyfrowego ogółem, a w szczególności kontestowalnych i uczciwych podstawowych usług platformowych, aby promować innowacyjność, wysoką jakość produktów i usług cyfrowych, uczciwe i konkurencyjne ceny, a także wysoką jakość i swobodę wyboru dla użytkowników końcowych w sektorze cyfrowym. Państwa członkowskie nie są w stanie w dostatecznym stopniu osiągnąć tego celu – z uwagi na model biznesowy strażników dostępu i charakter prowadzonej przez nich działalności, a także skalę i skutki tej działalności cel ten można osiągnąć w pełni wyłącznie na szczeblu Unii. Unia może podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule niniejsze rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.

Niniejsze rozporządzenie nie narusza praw podstawowych i jest zgodne z zasadami uznanymi w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności w jej art. 16, 47 i 50. W związku z tym niniejsze rozporządzenie powinno być interpretowane i stosowane z uwzględnieniem tych praw i zasad, PRZYJMUJĄ NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

Rozdział I

Przedmiot, zakres stosowania i definicje

Artykuł 1

Przedmiot i zakres stosowania

1. W niniejszym rozporządzeniu ustanawia się zharmonizowane przepisy służące zapewnieniu w całej Unii kontestowalnych i uczciwych rynków w sektorze cyfrowym, na których działają strażnicy dostępu.
2. Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do podstawowych usług platformowych świadczonych lub oferowanych przez strażników dostępu użytkownikom biznesowym mającym siedzibę w Unii lub użytkownikom końcowym mającym siedzibę lub miejsce pobytu w Unii, niezależnie od siedziby lub miejsca pobytu strażników dostępu i niezależnie od innych mających zastosowanie przepisów regulujących kwestie związane ze świadczeniem usług.
3. Niniejsze rozporządzenie nie ma zastosowania do rynków:
 - a) związanych z sieciami łączności elektronicznej zdefiniowanymi w art. 2 pkt 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972³⁷;
 - b) związanych z usługami łączności elektronicznej zdefiniowanymi w art. 2 pkt 4 dyrektywy (UE) 2018/1972 innych niż rynki związane z usługami łączności interpersonalnej zdefiniowanymi w art. 2 pkt 4 lit. b) tej dyrektywy.
4. Jeżeli chodzi o usługi łączności interpersonalnej, niniejsze rozporządzenie pozostaje bez uszczerbku dla uprawnień i zadań powierzonych krajowym organom regulacyjnym i innym właściwym organom na mocy art. 61 dyrektywy (UE) 2018/1972.

³⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiająca Europejski kodeks łączności elektronicznej (wersja przekształcona) (Dz.U. L 321 z 17.12.2018, s. 36).

5. W celu zapewnienia kontestowalnych i uczciwych rynków państwa członkowskie nie mogą nakładać na strażników dostępu dodatkowych obowiązków w drodze ustaw, rozporządzeń ani działań administracyjnych. Powyższy zakaz nie narusza przepisów regulujących kwestie związane z dochodzeniem innych uzasadnionych interesów publicznych zgodnie z prawem Unii. W szczególności żaden z przepisów niniejszego rozporządzenia nie uniemożliwia państwom członkowskim nałożenia na przedsiębiorstwa – w tym dostawców podstawowych usług platformowych – obowiązków zgodnych z prawem Unii, jeżeli obowiązki te nie są powiązane z faktem, że odpowiednim przedsiębiorstwom nadano status strażnika dostępu w rozumieniu niniejszego rozporządzenia w celu ochrony konsumentów lub przeciwdziałania przypadkom nieuczciwej konkurencji.
6. Niniejsze rozporządzenie pozostaje bez uszczerbku dla stosowania art. 101 i 102 TFUE. Pozostaje ono również bez uszczerbku dla stosowania: przepisów krajowych zakazujących antykonkurencyjnych porozumień i decyzji związków przedsiębiorstw oraz przepisów krajowych zakazujących stosowania praktyk uzgodnionych i nadużywania pozycji dominującej; krajowych reguł konkurencji zakazujących innych form praktyk jednostronnych w zakresie, w jakim mają one również zastosowanie do przedsiębiorstw innych niż strażnicy dostępu lub w jakim wiążą się z nałożeniem dodatkowych obowiązków na strażników dostępu; rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004³⁸ i przepisów krajowych dotyczących kontroli połączeń; rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1150 i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) .../...³⁹.
7. Organy krajowe nie mogą podejmować decyzji, które byłyby sprzeczne z decyzją przyjętą przez Komisję na podstawie niniejszego rozporządzenia. Komisja i państwa członkowskie ściśle ze sobą współpracują i ściśle koordynują swoje działania w zakresie egzekwowania.

Artykuł 2

Definicje

Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

- 1) „strażnik dostępu” oznacza dostawcę podstawowych usług platformowych wyznaczonego zgodnie z art. 3;
- 2) „podstawowa usługa platformowa” oznacza każdą z następujących usług:
 - a) usługi pośrednictwa internetowego;
 - b) wyszukiwarki internetowe;
 - c) internetowe serwisy społecznościowe;
 - d) usługi platformy udostępniania wideo;
 - e) usługi łączności interpersonalnej niewykorzystujące numerów;
 - f) systemy operacyjne;

³⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw) (Dz.U. L 24 z 29.1.2004, s. 1).

³⁹ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) .../... w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych (akt o usługach cyfrowych) i zmieniającego dyrektywę 2000/31/WE.

- g) usługi w chmurze;
 - h) usługi reklamowe, w tym wszelkie sieci reklamowe, giełdy reklamowe i wszelkie inne usługi pośrednictwa w zakresie reklam świadczone przez dostawcę dowolnych podstawowych usług platformowych wymienionych w lit. a)–g);
- 3) „usługa społeczeństwa informacyjnego” oznacza usługę w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. b) dyrektywy (UE) 2015/1535;
 - 4) „sektor cyfrowy” oznacza sektor produktów dostarczanych i usług świadczonych przy użyciu lub za pośrednictwem usług społeczeństwa informacyjnego;
 - 5) „usługi pośrednictwa internetowego” oznaczają usługi zdefiniowane w art. 2 pkt 2 rozporządzenia (UE) 2019/1150;
 - 6) „wyszukiwarka internetowa” oznacza usługę cyfrową zdefiniowaną w art. 2 pkt 5 rozporządzenia (UE) 2019/1150;
 - 7) „internetowy serwis społecznościowy” oznacza platformę umożliwiającą użytkownikom końcowym łączenie się i komunikowanie ze sobą, a także udostępnianie i odkrywanie treści na różnych urządzeniach, w szczególności za pośrednictwem czatów, postów, filmów wideo i rekomendacji;
 - 8) „usługa platformy udostępniania wideo” oznacza usługę zdefiniowaną w art. 1 ust. 1 lit. aa) dyrektywy (UE) 2010/13⁴⁰;
 - 9) „usługa łączności interpersonalnej niewykorzystująca numerów” oznacza usługę zdefiniowaną w art. 2 pkt 7 dyrektywy (UE) 2018/1972;
 - (10) „system operacyjny” oznacza oprogramowanie systemowe kontrolujące podstawowe funkcje sprzętu komputerowego lub oprogramowania i zapewniające środowisko, w którym mogą działać aplikacje;
 - (11) „usługi w chmurze” oznaczają usługę cyfrową zdefiniowaną w art. 4 pkt 19 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148⁴¹;
 - (12) „sklepy z aplikacjami” oznaczają rodzaj usług pośrednictwa internetowego, w ramach których produktami lub usługami będącymi przedmiotem pośrednictwa są aplikacje;
 - (13) „aplikacja” oznacza dowolny produkt cyfrowy lub dowolną usługę cyfrową działające w środowisku zapewnianym przez system operacyjny;
 - (14) „usługa pomocnicza” oznacza usługi świadczone w związku z podstawowymi usługami platformowymi lub w połączeniu z tymi usługami, w tym usługi płatnicze zdefiniowane w art. 4 pkt 3 dyrektywy (UE) 2015/2366 oraz usługi techniczne wspierające świadczenie usług płatniczych zdefiniowane w art. 3 lit. j) tej dyrektywy, usługi realizacji, usługi identyfikacyjne lub usługi reklamowe;

⁴⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) (Dz.U. L 95 z 15.4.2010, s. 1).

⁴¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii (Dz.U. L 194 z 19.7.2016, s. 1).

- (15) „usługa identyfikacyjna” oznacza rodzaj usług pomocniczych umożliwiający dowolnego rodzaju weryfikację tożsamości użytkowników końcowych lub użytkowników biznesowych, niezależnie od wykorzystywanej technologii;
- (16) „użytkownik końcowy” oznacza dowolną osobę fizyczną lub prawną niebędącą użytkownikiem biznesowym, która korzysta z podstawowych usług platformowych;
- (17) „użytkownik biznesowy” oznacza dowolną osobę fizyczną lub prawną działającą w celach handlowych lub zawodowych, która korzysta z podstawowych usług platformowych do celów związanych z dostarczaniem towarów użytkownikom końcowym lub świadczeniem usług na rzecz użytkowników końcowych lub w toku dostarczania towarów takim użytkownikom lub świadczenia usług na ich rzecz;
- (18) „plasowanie” oznacza przyznawanie określonej widoczności towarom lub usługom oferowanym w ramach usług pośrednictwa internetowego lub internetowych serwisów społecznościowych lub nadawanie wagi wynikom wyszukiwania przez wyszukiwarki internetowe, w formie, w jakiej plasowanie to zostało przedstawione, zorganizowane lub przekazane przez, odpowiednio, dostawców usług pośrednictwa internetowego, dostawców internetowych serwisów społecznościowych lub dostawców wyszukiwarek internetowych, niezależnie od środków technologicznych wykorzystanych do takiego przedstawienia, zorganizowania lub przekazania;
- (19) „dane” oznaczają wszelkie cyfrowe odwzorowania działań, faktów lub informacji oraz wszelkie kompilacje takich działań, faktów lub informacji, w tym w formie zapisu dźwiękowego, wizualnego lub audiowizualnego;
- (20) „dane osobowe” oznaczają informacje zdefiniowane w art. 4 pkt 1 rozporządzenia (UE) 2016/679;
- (21) „dane nieosobowe” oznaczają dane inne niż dane osobowe zdefiniowane w art. 4 pkt 1 rozporządzenia (UE) 2016/679;
- (22) „przedsiębiorstwo” oznacza wszystkie powiązane lub połączone przedsiębiorstwa, które tworzą grupę z uwagi na fakt, że jedno przedsiębiorstwo sprawuje bezpośrednią lub pośrednią kontrolę nad innym przedsiębiorstwem i które prowadzą działalność gospodarczą, niezależnie od ich formy prawnej oraz sposobu ich finansowania;
- (23) „kontrola” oznacza możliwość wywierania decydującego wpływu na przedsiębiorstwo w rozumieniu rozporządzenia (UE) nr 139/2004.

Rozdział II

Strażnicy dostępu

Artykuł 3

Wyznaczanie strażników dostępu

- 1. Dostawcę podstawowych usług platformowych wyznacza się jako strażnika dostępu, jeżeli taki dostawca:
 - a) wywiera znaczący wpływ na rynek wewnętrzny;
 - b) świadczy podstawową usługę platformową pełniącą funkcję ważnego punktu dostępu, za pośrednictwem którego użytkownicy biznesowi mogą dotrzeć do użytkowników końcowych; oraz

- c) osiągnął ugruntowaną i trwałą pozycję w zakresie prowadzonej działalności lub można z dużym prawdopodobieństwem przewidzieć, że osiągnie taką pozycję w niedalekiej przyszłości.

2. Przyjmuje się, że dostawca podstawowych usług platformowych spełnia:

- a) wymóg określony w ust. 1 lit. a), jeżeli przedsiębiorstwo, w skład którego wchodzi dostawca, uzyskało na przestrzeni ostatnich trzech lat obrotowych roczny obrót na terytorium EOG wynoszący co najmniej 6,5 mld EUR lub jeżeli średnia kapitalizacja rynkowa lub równoważna godziwa wartość rynkowa przedsiębiorstwa, w skład którego wchodzi dostawca, wynosiła co najmniej 65 mld EUR w ostatnim roku obrotowym i jeżeli świadczy on podstawową usługę platformową w co najmniej trzech państwach członkowskich;
- b) wymóg określony w ust. 1 lit. b), jeżeli świadczy podstawową usługę platformową, z której w ostatnim roku obrotowym korzystało miesięcznie ponad 45 mln aktywnych użytkowników końcowych mających siedzibę lub miejsce pobytu w Unii oraz rocznie ponad 10 000 aktywnych użytkowników biznesowych z siedzibą w Unii;

do celów akapitu pierwszego aktywni użytkownicy końcowi miesięcznie oznaczają średnią liczbę aktywnych użytkowników końcowych miesięcznie w okresie obejmującym większą część ostatniego roku obrotowego;
- c) wymóg określony w ust. 1 lit. c), jeżeli progi ustanowione w lit. b) zostały osiągnięte w każdym z ostatnich trzech lat obrotowych.

3. Jeżeli dostawca podstawowych usług platformowych osiąga wszystkie progi, o których mowa w ust. 2, powiadamia Komisję o tym fakcie w terminie trzech miesięcy od dnia osiągnięcia tych progów i przedstawia jej stosowne informacje wskazane w ust. 2. Takie powiadomienie zawiera stosowne informacje wskazane w ust. 2 odnoszące się do każdej z podstawowych usług platformowych świadczonych przez dostawcę, która osiąga progi ustanowione w ust. 2 lit. b). Powiadomienie to aktualizuje się za każdym razem, gdy inne podstawowe usługi platformowe indywidualnie osiągną progi ustanowione w ust. 2 lit. b).

Niewypełnienie przez odpowiedniego dostawcę podstawowych usług platformowych obowiązku zgłoszenia wymaganych informacji zgodnie z niniejszym ustępem nie uniemożliwia Komisji wyznaczenia tego dostawcy jako strażnika dostępu w dowolnym momencie zgodnie z ust. 4.

4. Komisja – bez zbędnej zwłoki i najpóźniej w ciągu 60 dni od dnia otrzymania kompletnych informacji, o których mowa w ust. 3 – wyznacza dostawcę podstawowych usług platformowych, który osiągnął wszystkie progi ustanowione w ust. 2, jako strażnika dostępu, chyba że wspomniany dostawca przedstawi w powiadomieniu należycie uzasadnione argumenty świadczące o tym, że biorąc pod uwagę okoliczności, w których świadczy stosowną podstawową usługę platformową, i zważywszy na elementy wymienione w ust. 6, dostawca nie spełnia wymogów ustanowionych w ust. 1.

Jeżeli strażnik dostępu przedstawi tego rodzaju należycie uzasadnione argumenty świadczące o tym, że nie spełnia wymogów ustanowionych w ust. 1, Komisja stosuje przepisy ust. 6, aby ocenić, czy kryteria przewidziane w ust. 1 zostały spełnione.

5. Komisja jest uprawniona do przyjęcia aktów delegowanych zgodnie z art. 37 w celu określenia metody ustalania, czy osiągnięto progi ilościowe ustanowione w ust. 2, oraz – w razie potrzeby – w celu regularnego dostosowywania tej metody do zmian na rynku i rozwoju technologicznego, w szczególności jeżeli chodzi o próg ustanowiony w ust. 2 lit. a).
6. Zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 15 Komisja może zidentyfikować jako strażnika dostępu dowolnego dostawcę podstawowych usług platformowych, który spełnia wszystkie wymogi przewidziane w ust. 1, ale który nie osiągnął wszystkich progów ustanowionych w ust. 2 lub który przedstawił należycie uzasadnione argumenty zgodnie z ust. 4.

W tym celu Komisja bierze pod uwagę następujące elementy:

- a) wielkość, w tym obroty i kapitalizację rynkową, działalności prowadzonej przez dostawcę podstawowych usług platformowych oraz jego pozycję;
- b) liczbę użytkowników biznesowych korzystających z podstawowej usługi platformowej w celu dotarcia do użytkowników końcowych oraz liczbę użytkowników końcowych;
- c) bariery wejścia wynikające z efektów sieciowych i korzyści opartych na danych, w szczególności jeżeli chodzi o możliwość uzyskania przez dostawcę dostępu do danych osobowych i nieosobowych oraz gromadzenia przez niego tych danych lub o jego zdolności analityczne;
- d) skutki związane ze skalą i zakresem korzystne dla dostawcy, w tym tego rodzaju skutki w odniesieniu do danych;
- e) uzależnienie użytkownika biznesowego lub użytkownika końcowego od jednego dostawcy;
- f) inne cechy rynku o charakterze strukturalnym.

Przeprowadzając ocenę, Komisja bierze pod uwagę możliwe do przewidzenia zmiany tych elementów.

Jeżeli dostawca podstawowej usługi platformowej, który osiągnął progi ilościowe ustanowione w ust. 2, nie zastosuje się w znacznym stopniu do środków zarządzanych przez Komisję w ramach badania i taki brak zgodności będzie się utrzymywał po skierowaniu do dostawcy wniosku o zastosowanie się do tych środków w rozsądnym terminie i o przedstawienie uwag, Komisja jest uprawniona do wyznaczenia tego dostawcy jako strażnika dostępu.

Jeżeli dostawca podstawowej usługi platformowej, który nie osiągnął progów ilościowych ustanowionych w ust. 2, nie zastosuje się w znacznym stopniu do środków zarządzanych przez Komisję w ramach badania i taki brak zgodności będzie się utrzymywał po skierowaniu do dostawcy wniosku o zastosowanie się do tych środków w rozsądnym terminie i o przedstawienie uwag, Komisja jest uprawniona do wyznaczenia tego dostawcy jako strażnika dostępu na podstawie dostępnych faktów.

7. W odniesieniu do każdego strażnika dostępu zidentyfikowanego zgodnie z ust. 4 lub ust. 6 Komisja identyfikuje odpowiednie przedsiębiorstwo, do którego należy ten dostawca, i sporządza wykaz odpowiednich podstawowych usług platformowych świadczonych w ramach tego samego przedsiębiorstwa, z których każda pełni

funkcję ważnego punktu dostępu dla użytkowników biznesowych, za pośrednictwem którego docierają oni do użytkowników końcowych zgodnie z ust. 1 lit. b).

8. Strażnik dostępu jest zobowiązany wypełnić obowiązki ustanowione w art. 5 i 6 w terminie sześciu miesięcy od dnia zamieszczenia podstawowej usługi platformowej w wykazie zgodnie z ust. 7 niniejszego artykułu.

Artykuł 4

Przegląd statusu strażników dostępu

1. Komisja może w dowolnym momencie, działając na wniosek lub z własnej inicjatywy, ponownie przeanalizować, zmienić lub uchylić decyzję przyjętą zgodnie z art. 3 z jednego z następujących powodów:
 - a) nastąpiła istotna zmiana odnośnie do jakiegokolwiek faktu, który był podstawą do podjęcia decyzji;
 - b) decyzja została podjęta na podstawie niekompletnych, nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji przekazanych przez przedsiębiorstwa.
2. Komisja regularnie – przynajmniej raz na 2 lata – dokonuje przeglądu służącego ustaleniu, czy wyznaczeni strażnicy dostępu nadal spełniają wymogi ustanowione w art. 3 ust. 1 lub czy nowi dostawcy podstawowych usług platformowych spełniają te wymogi. W ramach przeprowadzanego regularnie przeglądu bada się również konieczność dostosowania wykazu podstawowych usług platformowych świadczonych przez danego strażnika dostępu.

Jeżeli po przeprowadzeniu przeglądu zgodnie z akapitem pierwszym Komisja stwierdzi, że zmieniły się okoliczności faktyczne, na podstawie których dostawców podstawowych usług platformowych wyznaczono jako strażników dostępu, przyjmuje odpowiednią decyzję w tym zakresie.
3. Komisja publikuje i aktualizuje wykaz strażników dostępu oraz wykaz podstawowych usług platformowych, w odniesieniu do których muszą oni na bieżąco wypełniać obowiązki przewidziane w art. 5 i 6.

Rozdział III

Praktyki strażników dostępu, które ograniczają kontestowalność lub są nieuczciwe

Artykuł 5

Obowiązki strażników dostępu

W odniesieniu do każdej świadczonej przez siebie podstawowej usługi platformowej zidentyfikowanej zgodnie z art. 3 ust. 7 strażnik dostępu:

- a) powstrzymuje się od łączenia danych osobowych pozyskiwanych za pośrednictwem tych podstawowych usług platformowych z danymi osobowymi pozyskiwanymi za pośrednictwem dowolnych innych usług oferowanych przez strażnika dostępu lub z danymi osobowymi pozyskiwanymi za pośrednictwem usług świadczonych przez osoby trzecie, a także od rejestrowania użytkowników końcowych jako użytkowników innych usług świadczonych przez strażnika dostępu w celu łączenia

danych osobowych, chyba że użytkownikowi końcowemu zapewniono możliwość dokonania wyboru i wyraził on zgodę w rozumieniu rozporządzenia (UE) 2016/679;

- b) zapewnia użytkownikom biznesowym możliwość oferowania, przy wykorzystaniu usług pośrednictwa internetowego świadczonych przez osobę trzecią, tych samych produktów lub usług użytkownikom końcowym po cenach lub na warunkach innych niż w ramach usług pośrednictwa internetowego świadczonych przez strażnika dostępu;
- c) zapewnia użytkownikom biznesowym możliwość promowania ofert wśród użytkowników końcowych pozyskanych za pośrednictwem podstawowej usługi platformowej oraz zawierania z tymi użytkownikami końcowymi umów niezależnie od tego, czy korzystają oni w tym celu z podstawowych usług platformowych świadczonych przez strażnika dostępu, czy też nie, a także zapewnia użytkownikom końcowym – za pośrednictwem podstawowych usług platformowych świadczonych przez strażnika dostępu – możliwość uzyskania dostępu do oraz korzystania z treści, abonamentów, funkcji lub innych elementów przy użyciu aplikacji użytkownika biznesowego, jeżeli użytkownicy końcowi pozyskali te elementy od odpowiedniego użytkownika biznesowego bez korzystania z podstawowych usług platformowych świadczonych przez strażnika dostępu;
- d) powstrzymuje się od uniemożliwiania lub utrudniania użytkownikom biznesowym zgłaszania odpowiedniemu organowi publicznemu uwag dotyczących dowolnych praktyk, jakich dopuszczają się strażnicy dostępu;
- e) powstrzymuje się od nakładania na użytkowników biznesowych obowiązku korzystania z usługi identyfikacyjnej świadczonej przez strażnika dostępu w kontekście usług oferowanych przez użytkowników biznesowych za pośrednictwem podstawowych usług platformowych tego strażnika dostępu, jak również obowiązku oferowania takiej usługi identyfikacyjnej lub współdziałania z taką usługą;
- f) powstrzymuje się od nakładania na użytkowników biznesowych lub użytkowników końcowych obowiązku zostania abonentem lub zarejestrowania się jako użytkownik dowolnej innej podstawowej usługi platformowej zidentyfikowanej zgodnie z art. 3 lub spełniającej progi ustanowione w art. 3 ust. 2 lit. b) jako wymogu, którego spełnienie umożliwia uzyskanie dostępu, zostanie abonentem lub zarejestrowanie się jako użytkownik dowolnej ze świadczonych przez siebie podstawowych usług platformowych zidentyfikowanych zgodnie z tym artykułem;
- g) udziela reklamodawcom i wydawcom, na rzecz których świadczy usługi reklamowe, na ich żądanie informacji dotyczących ceny płaconej przez reklamodawcę i wydawcę, a także kwoty lub wysokości wynagrodzenia wypłacanego wydawcy z tytułu opublikowania danej reklamy oraz z tytułu każdej odpowiedniej usługi reklamowej świadczonej przez strażnika dostępu.

Artykuł 6

Obowiązki strażników dostępu podlegające dalszemu doprecyzowaniu

1. W odniesieniu do każdej świadczonej przez siebie podstawowej usługi platformowej zidentyfikowanej zgodnie z art. 3 ust. 7 strażnik dostępu:
 - a) powstrzymuje się od wykorzystywania – w kontekście konkurencji z użytkownikami biznesowymi – jakichkolwiek niedostępnych publicznie danych wygenerowanych w toku działalności tych użytkowników

biznesowych, w tym danych wygenerowanych przez użytkowników końcowych tych użytkowników biznesowych, którzy korzystają z oferowanych przez niego podstawowych usług platformowych, lub z niepublicznie dostępnych danych dostarczonych przez tych użytkowników biznesowych korzystających z oferowanych przez niego podstawowych usług platformowych lub dostarczonych przez użytkowników końcowych tych użytkowników biznesowych;

- b) zapewnia użytkownikom końcowym możliwość odinstalowania dowolnych aplikacji wstępnie zainstalowanych w ramach oferowanej przez niego podstawowej usługi platformowej bez uszczerbku dla możliwości ograniczenia przez strażnika dostępu zakresu takiej możliwości odinstalowania w taki sposób, by nie obejmowała ona aplikacji mających kluczowe znaczenie dla funkcjonowania systemu operacyjnego lub urządzenia i które ze względów technicznych nie mogą być oferowane przez osoby trzecie jako autonomiczny produkt;
- c) pozwala na instalowanie i efektywne korzystanie z oferowanych przez osoby trzecie aplikacji lub sklepów z aplikacjami korzystających z systemów operacyjnych tego strażnika dostępu lub współpracujących z takimi systemami oraz zapewnia możliwość uzyskania dostępu do tych aplikacji lub sklepów z aplikacjami w inny sposób niż za pośrednictwem podstawowych usług platformowych świadczonych przez tego strażnika dostępu. Strażnik dostępu musi mieć możliwość podejmowania proporcjonalnych działań w celu zapewnienia, aby oferowane przez osoby trzecie aplikacje lub sklepy z aplikacjami nie zagrażały integralności dostarczanego przez niego sprzętu lub systemu operacyjnego;
- d) powstrzymuje się od plasowania usług i produktów oferowanych przez samego strażnika dostępu lub przez dowolną osobę trzecią należącą do tego samego przedsiębiorstwa na korzystniejszych zasadach niż podobne usługi lub produkty oferowane przez inną osobę trzecią oraz dokonuje takiego plasowania na podstawie sprawiedliwych i niedyskryminujących warunków;
- e) powstrzymuje się od technicznego ograniczania użytkownikom końcowym możliwości korzystania z różnych aplikacji i usług, do których można uzyskać dostęp przy użyciu systemu operacyjnego strażnika dostępu, oraz do wykupowania abonamentów takich aplikacji i usług, w tym również jeżeli chodzi o wybór dostawcy usługi dostępu do internetu dla użytkowników końcowych;
- f) zapewnia użytkownikom biznesowym i dostawcom usług pomocniczych możliwość uzyskania dostępu do tego samego systemu operacyjnego, sprzętu lub funkcji oprogramowania, które są dostępne dla strażnika dostępu lub wykorzystywane przez niego do świadczenia dowolnych usług pomocniczych, oraz gwarantuje interoperacyjność wspomnianych systemu operacyjnego, sprzętu lub funkcji oprogramowania;
- g) zapewnia reklamodawcom i wydawcom – na ich żądanie i nieodpłatnie – dostęp do stosowanych przez strażnika dostępu narzędzi pomiaru wyników oraz informacji potrzebnych reklamodawcom i wydawcom do przeprowadzenia samodzielnie weryfikacji zasobów reklamowych;

- h) zapewnia rzeczywistą możliwość przenoszenia danych wygenerowanych w toku działalności użytkownika biznesowego lub użytkownika końcowego i – w szczególności – dostarcza użytkownikom końcowym narzędzi ułatwiających im przenoszenie danych zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2016/679, w tym poprzez zapewnianie im stałej możliwości uzyskania dostępu do danych w czasie rzeczywistym;
 - i) zapewnia użytkownikom biznesowym lub osobom trzecim upoważnionym przez użytkownika biznesowego możliwość skorzystania z funkcji nieodpłatnego, rzeczywistego, stałego, wysokiej jakości dostępu i korzystania w czasie rzeczywistym z danych zagregowanych lub niezagregowanych dostarczanych lub generowanych w kontekście korzystania z odpowiednich podstawowych usług platformowych przez tych użytkowników biznesowych oraz przez użytkowników końcowych mających styczność z produktami lub usługami oferowanymi przez tych użytkowników biznesowych; jeżeli chodzi o dane osobowe, zapewnia dostęp do takich danych i możliwość korzystania z tych danych wyłącznie wówczas, gdy są one bezpośrednio powiązane z faktem korzystania przez użytkownika końcowego z produktów lub usług oferowanych przez odpowiedniego użytkownika biznesowego za pośrednictwem stosowanej podstawowej usługi platformowej oraz gdy użytkownik końcowy zdecyduje się udostępnić takie dane, wyrażając zgodę w rozumieniu rozporządzenia (UE) 2016/679;
 - j) zapewnia dowolnemu dostawcy wyszukiwarek internetowych będącemu osobą trzecią – na jego żądanie – dostęp, na sprawiedliwych, rozsądnych i niedyskryminujących warunkach, do danych dotyczących plasowania, zapytań, kliknięć i wyświetleń związanych z nieodpłatnym i płatnym wyszukiwaniem dokonywanym przez użytkowników końcowych przy wykorzystaniu wyszukiwarek internetowych strażnika dostępu, z zastrzeżeniem anonimizacji danych dotyczących zapytań, kliknięć i wyświetleń będących danymi osobowymi;
 - k) stosuje sprawiedliwe i niedyskryminujące ogólne warunki dostępu użytkowników biznesowych do swojego sklepu z aplikacjami wyznaczonego zgodnie z art. 3 niniejszego rozporządzenia.
2. Do celów ust. 1 lit. a) dane niedostępne publicznie obejmują wszelkie zagregowane i niezagregowane dane wygenerowane przez użytkowników biznesowych, które można wywnioskować z działalności komercyjnej prowadzonej przez użytkowników biznesowych lub ich klientów w ramach podstawowej usługi platformowej oferowanej przez strażnika dostępu lub które można zgromadzić w toku tej działalności.

Artykuł 7

Wypełnianie obowiązków strażników dostępu

1. Działania, jakie strażnik dostępu podejmuje, aby wypełnić obowiązki ustanowione w art. 5 i 6, muszą skutecznie przyczyniać się do osiągnięcia celu, w jakim ustanowiono odpowiedni obowiązek. Strażnik dostępu zapewnia podejmowanie tych działań zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2016/679 i dyrektywą 2002/58/WE, a także zgodnie z przepisami w zakresie cyberbezpieczeństwa, ochrony konsumentów i bezpieczeństwa produktów.

2. Jeżeli Komisja stwierdzi, że działania, które strażnik dostępu zamierza podjąć zgodnie z ust. 1, lub działania, które strażnik dostępu już podjął, nie zapewniają skutecznego wypełnienia przez niego odpowiednich obowiązków ustanowionych w art. 6, może – w drodze decyzji – wskazać działanie, które dany strażnik dostępu ma obowiązek podjąć w tym zakresie. Komisja przyjmuje taką decyzję w terminie sześciu miesięcy od dnia wszczęcia postępowania na podstawie art. 18.
3. Przepisy ust. 2 niniejszego artykułu pozostają bez uszczerbku dla uprawnień przyznanych Komisji na mocy art. 25, 26 i 27.
4. W celu przyjęcia decyzji na podstawie ust. 2 Komisja przekazuje swoje wstępne ustalenia w terminie trzech miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. We wstępnych ustaleniach Komisja wyjaśnia środki, których wprowadzenie rozważa lub które jej zdaniem odnośny dostawca podstawowych usług platformowych powinien wprowadzić w celu skutecznego zastosowania się do wstępnych ustaleń.
5. Określając działania, o których mowa w ust. 2, Komisja zapewnia, aby skutecznie przyczyniały się one do osiągnięcia celów, w jakich ustanowiono dany obowiązek, oraz były proporcjonalne w specyficznej sytuacji strażnika dostępu i odpowiedniej usługi.
6. Na potrzeby doprecyzowania obowiązków, o których mowa w art. 6 ust. 1 lit. j) i k), Komisja ocenia również, czy planowane lub podjęte działania zapewniają wyeliminowanie utrzymującego się braku równowagi między prawami i obowiązkami użytkowników biznesowych oraz czy działania te same w sobie nie zapewniają strażnikowi dostępu korzyści, która byłaby nieproporcjonalna względem usługi świadczonej przez niego na rzecz użytkowników biznesowych.
7. Strażnik dostępu może zwrócić się do Komisji o wszczęcie postępowania na podstawie art. 18 w celu ustalenia, czy działania, jakie strażnik dostępu zamierza podjąć lub podjął zgodnie z art. 6, skutecznie przyczyniają się do osiągnięcia celu przyświecającego danemu obowiązkowi w określonych okolicznościach. Strażnik dostępu może przedstawić w składanym przez siebie wniosku uzasadnioną opinię zawierającą w szczególności wyjaśnienie powodu, dla którego uznaje planowane lub już podjęte działania za skutecznie przyczyniające się do osiągnięcia celu przyświecającego danemu obowiązkowi w określonych okolicznościach.

Artykuł 8 *Zawieszenie*

1. Komisja może – na uzasadniony wniosek strażnika dostępu – w nadzwyczajnym przypadku zawiesić całość lub część określonego obowiązku ustanowionego w art. 5 i 6 w odniesieniu do podstawowej usługi platformowej w drodze decyzji przyjętej zgodnie z procedurą doradczą, o której mowa w art. 32 ust. 4, jeżeli strażnik dostępu wykaże, że wypełnienie tego obowiązku mogłoby zagrozić – z uwagi na wystąpienie nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza kontrolą strażnika dostępu – rentowności działalności prowadzonej przez strażnika dostępu w Unii, wyłącznie w zakresie niezbędnym do wyeliminowania takiego zagrożenia dla rentowności. Komisja dąży do przyjęcia decyzji o zawieszeniu niezwłocznie, a najpóźniej w ciągu 3 miesięcy od dnia otrzymania kompletnego uzasadnionego wniosku.
2. Jeżeli zawieszenia dokonano na podstawie ust. 1, Komisja corocznie dokonuje przeglądu decyzji o zawieszeniu. Po przeprowadzeniu takiego przeglądu Komisja

uchyla zawieszenie albo stwierdza, że warunki ustanowione w ust. 1 pozostają spełnione.

3. Komisja może – działając na uzasadniony wniosek strażnika dostępu – tymczasowo zawiesić konieczność wypełnienia określonego obowiązku w odniesieniu do jednej podstawowej usługi platformowej lub większej ich liczby jeszcze przed przyjęciem decyzji na podstawie ust. 1.

Oceniając ten wniosek, Komisja bierze pod uwagę w szczególności wpływ wypełnienia określonego obowiązku na rentowność działalności strażnika dostępu w Unii, a także na osoby trzecie. Zawieszenie może podlegać warunkom i obowiązkom określonym przez Komisję, aby zapewnić sprawiedliwą równowagę między powyższymi interesami a celami niniejszego rozporządzenia. Wspomniany wniosek może zostać złożony i rozpatrzony pozytywnie w dowolnym momencie w trakcie oceny prowadzonej przez Komisję na podstawie ust. 1.

Artykuł 9

Zwolnienie ze względu na nadrzędny interes publiczny

1. Komisja może – działając na uzasadniony wniosek strażnika dostępu lub z własnej inicjatywy – zwolnić strażnika dostępu z całości lub części określonego obowiązku ustanowionego w art. 5 i 6 w odniesieniu do pojedynczej podstawowej usługi platformowej zidentyfikowanej na podstawie art. 3 ust. 7, przyjmując decyzję zgodnie z procedurą doradczą, o której mowa w art. 32 ust. 4, jeżeli takie zwolnienie jest uzasadnione, biorąc pod uwagę względy określone w ust. 2 niniejszego artykułu. Komisja przyjmuje decyzję o zwolnieniu najpóźniej w ciągu 3 miesięcy od dnia otrzymania kompletnego uzasadnionego wniosku.

2. Zwolnienia, o którym mowa w ust. 1, można udzielić wyłącznie ze względu na:

- a) moralność publiczną;
- b) zdrowie publiczne;
- c) bezpieczeństwo publiczne.

3. Komisja może – działając na uzasadniony wniosek strażnika dostępu lub z własnej inicjatywy – tymczasowo zawiesić konieczność wypełnienia określonego obowiązku w odniesieniu do jednej podstawowej usługi platformowej lub większej ich liczby jeszcze przed przyjęciem decyzji na podstawie ust. 1.

Oceniając ten wniosek, Komisja bierze pod uwagę w szczególności wpływ wypełnienia określonego obowiązku na względy określone w ust. 2, jak również na danego strażnika dostępu i na osoby trzecie. Zawieszenie może podlegać warunkom i obowiązkom określonym przez Komisję, aby zapewnić sprawiedliwą równowagę między założeniami leżącymi u podstaw względów określonych w ust. 2 a celami niniejszego rozporządzenia. Wspomniany wniosek może zostać złożony i rozpatrzony pozytywnie w dowolnym momencie w trakcie oceny prowadzonej przez Komisję na podstawie ust. 1.

Artykuł 10

Aktualizacja obowiązków strażników dostępu

1. Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z art. 34 w celu zaktualizowania obowiązków ustanowionych w art. 5 i 6, jeżeli wyniki badania rynku przeprowadzonego na podstawie art. 17 będą wskazywały na

konieczność nałożenia nowych obowiązków odnoszących się do praktyk, które ograniczają kontestowalność podstawowych usług platformowych lub są nieuczciwe w taki sam sposób jak praktyki, do których odnoszą się obowiązki ustanowione w art. 5 i 6.

1. Praktykę w rozumieniu ust. 1 uznaje się za nieuczciwą lub za ograniczającą kontestowalność podstawowych usług platformowych, jeżeli:
 - a) można zaobserwować brak równowagi między prawami i obowiązkami użytkowników biznesowych, a strażnik dostępu uzyskuje korzyść od użytkowników biznesowych, która jest nieproporcjonalna względem usługi świadczonej przez niego na rzecz tych użytkowników, lub
 - b) kontestowalność rynków jest osłabiana wskutek dopuszczania się takiej praktyki przez strażników dostępu.

Artykuł 11

Przeciwdziałanie obchodzeniu obowiązków

1. Strażnik dostępu zapewnia pełne i skuteczne wypełnianie obowiązków ustanowionych w art. 5 i 6. Przez cały okres, w którym obowiązki ustanowione w art. 5 i 6 mają zastosowanie do podstawowych usług platformowych wyznaczonych na podstawie art. 3, żadne postępowanie przedsiębiorstwa, w skład którego wchodzi strażnik dostępu, nie może utrudniać wypełniania tych obowiązków, niezależnie od tego, czy takie postępowanie jest motywowane względami o charakterze umownym, komercyjnym, technicznym lub jakimkolwiek innym.
2. Jeżeli zapewnienie zgodności z niniejszym rozporządzeniem wiąże się z koniecznością uzyskania zgody na gromadzenie i przetwarzanie danych osobowych, strażnik dostępu podejmuje konieczne działania, aby zapewnić użytkownikom biznesowym możliwość bezpośredniego uzyskania zgody na przetwarzanie tych danych w przypadkach, w których jest to wymagane zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2016/679 i dyrektywą 2002/58/WE, albo aby zapewnić zgodność z unijnymi przepisami i zasadami w zakresie ochrony danych i prywatności w inny sposób, w tym – w stosownych przypadkach – poprzez dostarczanie użytkownikom biznesowym należycie zanonimizowanych danych. Strażnik dostępu nie może doprowadzić do sytuacji, w której uzyskanie takiej zgody przez użytkownika biznesowego będzie bardziej uciążliwe niż uzyskanie zgody na potrzeby usług własnych świadczonych przez strażnika dostępu.
3. Strażnik dostępu nie może pogorszyć warunków ani obniżyć jakości żadnej z podstawowych usług platformowych świadczonych na rzecz użytkowników biznesowych lub użytkowników końcowych, którzy zdecydowali się skorzystać z praw lub możliwości przewidzianych w art. 5 i 6, ani sprawić, że korzystanie z tych praw lub możliwości będzie nadmiernie utrudnione.

Artykuł 12

Obowiązek informowania o koncentracjach

1. Strażnik dostępu informuje Komisję o każdej planowanej koncentracji w rozumieniu art. 3 rozporządzenia (WE) nr 139/2004 z udziałem dowolnego innego dostawcy podstawowych usług platformowych lub jakichkolwiek innych usług świadczonych w sektorze cyfrowym, niezależnie od tego, czy taka koncentracja podlega zgłoszeniu

unijnemu organowi ochrony konkurencji zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 139/2004, czy też właściwemu krajowemu organowi ochrony konkurencji zgodnie z krajowymi przepisami dotyczącymi połączeń.

Strażnik dostępu informuje Komisję o takiej koncentracji przed jej dokonaniem i po zawarciu umowy, ogłoszeniu publicznej oferty przejęcia lub nabyciu kontrolnego pakietu akcji.

2. W powiadomieniu dokonywanym na podstawie ust. 1 zamieszcza się przynajmniej informacje o rocznym obrocie w EOG i na świecie w odniesieniu do celów nabycia, informacje o rocznym obrocie w EOG w odniesieniu do wszelkich stosownych podstawowych usług platformowych oraz liczbę ich aktywnych użytkowników biznesowych rocznie i liczbę ich aktywnych użytkowników końcowych miesięcznie, a także uzasadnienie planowanej koncentracji.
3. Jeżeli po przeprowadzeniu jakiejkolwiek koncentracji, o której mowa w ust. 1, dodatkowe podstawowe usługi platformowe indywidualnie osiągają progi ustanowione w art. 3 ust. 2 lit. b), dany strażnik dostępu informuje Komisję o tym fakcie w terminie trzech miesięcy od dnia przeprowadzenia koncentracji i przekazuje Komisji informacje, o których mowa w art. 3 ust. 2.

Artykuł 13

Obowiązek przeprowadzenia audytu

W terminie sześciu miesięcy od dnia jego wyznaczenia na podstawie art. 3 strażnik dostępu jest zobowiązany przedłożyć Komisji poddany niezależnemu audytowi opis wszelkich technik profilowania konsumentów, z których korzysta w odniesieniu do świadczonych przez siebie podstawowych usług platformowych zidentyfikowanych na podstawie art. 3 lub w ramach tych usług. Opis ten należy aktualizować co najmniej raz do roku.

Rozdział IV

Badanie rynku

Artykuł 14

Rozpoczęcie badania rynku

1. Jeżeli Komisja zamierza przeprowadzić badanie rynku z uwagi na możliwość przyjęcia decyzji na podstawie art. 15, 16 i 17, przyjmuje decyzję o rozpoczęciu badania rynku.
2. Decyzja o rozpoczęciu badania rynku zawiera następujące informacje:
 - a) datę rozpoczęcia badania;
 - b) opis kwestii, której dotyczy badanie;
 - c) cel badania.
3. Komisja może ponownie rozpocząć badanie rynku, które zostało już zakończone, jeżeli:
 - a) nastąpiła istotna zmiana odnośnie do jakiegokolwiek faktu, który był podstawą do podjęcia decyzji;

- b) decyzja została podjęta na podstawie niekompletnych, nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji dostarczonych przez odnośne przedsiębiorstwa.

Artykuł 15

Badanie rynku przeprowadzane w celu wyznaczenia strażników dostępu

1. Komisja może przeprowadzić badanie rynku w celu ustalenia, czy dostawca podstawowych usług platformowych powinien zostać wyznaczony jako strażnik dostępu na podstawie art. 3 ust. 6, lub w celu zidentyfikowania podstawowych usług platformowych dla strażnika dostępu na podstawie art. 3 ust. 7. Komisja dąży do zakończenia badania rynku poprzez przyjęcie decyzji zgodnie z procedurą doradczą, o której mowa w art. 32 ust. 4, w terminie dwunastu miesięcy od dnia rozpoczęcia tego badania.
2. W toku badania rynku przeprowadzanego na podstawie ust. 1 Komisja dąży do przekazania swoich wstępnych ustaleń odnośnemu dostawcy podstawowych usług platformowych w terminie sześciu miesięcy od daty rozpoczęcia tego badania. We wstępnych ustaleniach Komisja wyjaśnia, czy w jej opinii dostawca podstawowych usług platformowych powinien tymczasowo zostać wyznaczony jako strażnik dostępu na podstawie art. 3 ust. 6.
3. Jeżeli dostawca podstawowych usług platformowych osiąga progi ustanowione w art. 3 ust. 2, ale przedstawił należycie uzasadnione argumenty zgodnie z art. 3 ust. 4, Komisja dąży do zakończenia badania rynku w terminie pięciu miesięcy od daty jego rozpoczęcia poprzez przyjęcie decyzji na podstawie ust. 1. W takim przypadku Komisja dąży do przekazania dostawcy podstawowych usług platformowych wstępnych ustaleń, o których mowa w ust. 2, w terminie trzech miesięcy od dnia rozpoczęcia badania.
4. Jeżeli Komisja, działając na podstawie art. 3 ust. 6, wyznaczy jako strażnika dostępu dostawcę podstawowych usług platformowych, który nie osiągnął jeszcze ugruntowanej i trwałej pozycji w zakresie prowadzonej działalności, ale można z dużym prawdopodobieństwem przewidzieć, że osiągnie taką pozycję w niedalekiej przyszłości, nakłada na tego strażnika dostępu wyłącznie obowiązki ustanowione w art. 5 lit. b) i art. 6 ust. 1 lit. e), f), h) oraz i), określone w decyzji o wyznaczeniu. Komisja nakłada jednak wspomniane obowiązki wyłącznie w stopniu, w jakim jest to konieczne i stosowne do zapobieżenia osiągnięciu przez danego strażnika dostępu ugruntowanej i trwałej pozycji w zakresie prowadzonej przez niego działalności w nieuczciwy sposób. Komisja dokonuje przeglądu takiego wyznaczenia zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 4.

Artykuł 16

Badanie rynku dotyczące systematycznego niewypełniania obowiązków

1. Jeżeli w toku badania rynku okaże się, że strażnik dostępu systematycznie nie wypełnia obowiązków ustanowionych w art. 5 i 6 i dodatkowo umocnił lub rozszerzył swoją pozycję strażnika dostępu, biorąc pod uwagę elementy wymienione w art. 3 ust. 1, Komisja może – w drodze decyzji przyjmowanej zgodnie z procedurą doradczą, o której mowa w art. 32 ust. 4 – zastosować wobec takiego strażnika dostępu dowolne behawioralne lub strukturalne środki zaradcze, które są proporcjonalne do wagi popełnionego naruszenia i konieczne do zapewnienia zgodności z przepisami niniejszego rozporządzenia. Komisja jest zobowiązana

zakończyć prowadzone badanie rynku poprzez przyjęcie decyzji w terminie dwunastu miesięcy od dnia jego rozpoczęcia.

2. Komisja może zastosować strukturalne środki zaradcze na podstawie ust. 1 wyłącznie wówczas, gdy nie istnieją równie skuteczne behawioralne środki zaradcze albo gdy równie skuteczne behawioralne środki zaradcze byłyby bardziej uciążliwe dla danego strażnika dostępu niż strukturalne środki zaradcze.
3. Przyjmuje się, że strażnik dostępu systematycznie nie wypełnia obowiązków ustanowionych w art. 5 i 6, jeżeli Komisja wydała przeciwko strażnikowi dostępu co najmniej trzy decyzje w sprawie niewypełniania obowiązków lub w sprawie nałożenia grzywny na podstawie, odpowiednio, art. 25 i 26 w odniesieniu do dowolnej spośród świadczonych przez niego podstawowych usług platformowych w okresie pięciu lat poprzedzających przyjęcie decyzji o rozpoczęciu badania rynku z uwagi na możliwość przyjęcia decyzji na podstawie niniejszego artykułu.
4. Przyjmuje się, że strażnik dostępu dodatkowo umocnił lub rozszerzył swoją pozycję strażnika dostępu, biorąc pod uwagę elementy wymienione w art. 3 ust. 1, jeżeli doszło do zwiększenia jego wpływu na rynek wewnętrzny, wzrostu jego znaczenia jako punktu dostępu, za pośrednictwem którego użytkownicy biznesowi mogą dotrzeć do użytkowników końcowych, lub umocnienia jego ugruntowanej i trwałej pozycji w zakresie prowadzonej działalności.
5. Komisja przekazuje swoje zastrzeżenia danemu strażnikowi dostępu w terminie sześciu miesięcy od dnia rozpoczęcia badania. W swoich zastrzeżeniach Komisja wyjaśnia, czy wstępnie uznaje warunki określone w ust. 1 za spełnione, oraz wskazuje, które środki zaradcze wstępnie uznaje za konieczne i proporcjonalne.
6. Na dowolnym etapie badania rynku Komisja może przedłużyć okres prowadzenia tego badania, jeżeli takie przedłużenie jest uzasadnione ze względów obiektywnych i jeżeli jest proporcjonalne. Takie przedłużenie może również dotyczyć terminu na zgłoszenie zastrzeżeń przez Komisję lub terminu na przyjęcie przez nią ostatecznej decyzji. Łączny okres przedłużenia lub przedłużeń dokonanych na podstawie niniejszego ustępu nie może przekraczać sześciu miesięcy. Komisja może przeprowadzić analizę zobowiązań podjętych na podstawie art. 23 i nadać im wiążący charakter na mocy swojej decyzji.

Artykuł 17

Badanie rynku dotyczące nowych usług i nowych praktyk

Komisja może przeprowadzić badanie rynku, aby ocenić, czy do wykazu podstawowych usług platformowych należy dodać jedną usługę lub większą liczbę usług świadczonych w sektorze cyfrowym, lub aby wykryć rodzaje praktyk, które mogą ograniczać kontestowalność podstawowych usług platformowych lub być nieuczciwe i do których nie odniesiono się w skuteczny sposób w niniejszym rozporządzeniu. Komisja jest zobowiązana opublikować dostępne publicznie sprawozdanie najpóźniej w terminie 24 miesięcy od dnia rozpoczęcia badania rynku.

W stosownych przypadkach sprawozdaniu temu towarzyszy:

- a) wniosek w sprawie zmiany niniejszego rozporządzenia w celu włączenia dodatkowych usług świadczonych w sektorze cyfrowym do wykazu podstawowych usług platformowych określonego w art. 2 pkt 2;
- b) akt delegowany zmieniający art. 5 lub 6 zgodnie z procedurą opisaną w art. 10.

Rozdział V

Uprawnienia do przeprowadzania dochodzenia, egzekwowania prawa i monitorowania

Artykuł 18

Wszczęcie postępowania

Jeżeli Komisja zamierza przeprowadzić postępowanie z uwagi na możliwość przyjęcia decyzji na podstawie art. 7, 25 i 26, przyjmuje decyzję o wszczęciu postępowania.

Artykuł 19

Wnioski o udzielenie informacji

1. Komisja może zwrócić się w drodze zwykłego wniosku lub decyzji do przedsiębiorstw i związków przedsiębiorstw o udzielenie jej wszystkich niezbędnych informacji, w tym informacji na potrzeby monitorowania zgodności z przepisami niniejszego rozporządzenia, wdrażania tych przepisów oraz ich egzekwowania. Komisja może również w drodze zwykłego wniosku lub decyzji zwrócić się o udzielenie jej dostępu do baz danych i algorytmów wykorzystywanych przez przedsiębiorstwa oraz zwrócić się o udzielenie jej wyjaśnień w tym zakresie.
2. Komisja może zwrócić się do przedsiębiorstw i związków przedsiębiorstw o udzielenie jej informacji na podstawie ust. 1 również przed rozpoczęciem badania rynku na podstawie art. 14 lub przed wszczęciem postępowania na podstawie art. 18.
3. Jeżeli Komisja zwraca się do przedsiębiorstw lub związków przedsiębiorstw ze zwykłym wnioskiem o udzielenie informacji, podaje cel wniosku, określa zakres żądanych informacji, ustala termin, w którym należy je dostarczyć, oraz poucza o karach przewidzianych w art. 26 z tytułu udzielenia niekompletnych, nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji lub wyjaśnień.
4. Jeżeli Komisja w drodze decyzji zwraca się do przedsiębiorstw i związków przedsiębiorstw o udzielenie informacji, podaje cel takiego żądania, określa zakres żądanych informacji i ustala termin, w którym należy je dostarczyć. Jeżeli Komisja zwraca się do przedsiębiorstw o zapewnienie jej dostępu do ich baz danych i algorytmów, podaje podstawę prawną i cel takiego żądania oraz ustala termin, w którym należy zapewnić ten dostęp. Komisja poucza o karach przewidzianych w art. 26 oraz poucza o okresowych karach pieniężnych przewidzianych w art. 27 lub nakłada takie kary. Poucza ona również o prawie do kontroli tej decyzji przez Trybunał Sprawiedliwości.
5. Przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw lub ich przedstawiciele przekazują żądane informacje w imieniu odnośnego przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstw. Prawnicy należycie upoważnieni do działania mogą przekazać informacje w imieniu swoich klientów. Klienci ci pozostają w pełni odpowiedzialni, jeżeli przekazane informacje są niekompletne, nieprawidłowe lub wprowadzające w błąd.
6. Na wniosek Komisji rządy i organy państw członkowskich dostarczają Komisji wszelkich informacji koniecznych do wykonania obowiązków powierzonych jej na mocy niniejszego rozporządzenia.

Artykuł 20

Uprawnienie do prowadzenia przesłuchań i przyjmowania oświadczeń

Komisja może przesłuchać każdą osobę fizyczną lub prawną, która wyrazi zgodę na takie przesłuchanie, na potrzeby zgromadzenia informacji dotyczących przedmiotu dochodzenia, w tym informacji dotyczących monitorowania zgodności z przepisami niniejszego rozporządzenia, wdrażania tych przepisów i ich egzekwowania.

Artykuł 21

Uprawnienia do przeprowadzania kontroli na miejscu

1. Komisja może przeprowadzać kontrole na miejscu w pomieszczeniach przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstw.
2. Kontrole na miejscu można również przeprowadzać przy wsparciu audytorów lub ekspertów powołanych przez Komisję na podstawie art. 24 ust. 2.
3. Podczas kontroli na miejscu Komisja i powołani przez nią audytorzy lub eksperci mogą wymagać, aby przedsiębiorstwo lub związek przedsiębiorstw zapewnił dostęp do informacji na temat swoich organizacji, funkcjonowania, systemu IT, algorytmów, obchodzenia się z danymi i praktyk biznesowych oraz udzielili wyjaśnień w tym zakresie. Komisja i powołani przez nią audytorzy lub eksperci mogą zadawać pytania kluczowym pracownikom przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstw.
4. Przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw poddają się kontroli na miejscu zarządzanej decyzją Komisji. Decyzja taka zawiera określenie przedmiotu i celu wizyty, termin jej rozpoczęcia i pouczenie o karach przewidzianych w art. 26 i 27 oraz o prawie do kontroli decyzji przez Trybunał Sprawiedliwości.

Artykuł 22

Środki tymczasowe

1. W przypadku konieczności podjęcia pilnych działań z uwagi na ryzyko wyrządzenia poważnych i nieodwracalnych szkód użytkownikom biznesowym lub użytkownikom końcowym strażnika dostępu, Komisja może – w drodze decyzji przyjętej zgodnie z procedurą doradczą, o której mowa w art. 32 ust. 4 – zarządzić środki tymczasowe przeciwko strażnikowi dostępu na podstawie stwierdzenia *prima facie*, że doszło do naruszenia przepisów art. 5 lub 6.
2. Decyzję, o której mowa w ust. 1, można przyjąć wyłącznie w kontekście postępowania wszczętego z uwagi na możliwość przyjęcia decyzji stwierdzającej niewypełnianie obowiązków na podstawie art. 25 ust. 1. Decyzja ta obowiązuje przez czas oznaczony, który może zostać przedłużony, jeżeli okaże się to konieczne i stosowne.

Artykuł 23

Zobowiązania

1. Jeżeli w toku postępowania, o którym mowa w art. 16 lub 25, dany strażnik dostępu zaproponuje podjęcie zobowiązań odnoszących się do stosownych podstawowych usług platformowych i mających na celu wypełnienie obowiązków ustanowionych w art. 5 i 6, Komisja może – w drodze decyzji przyjmowanej zgodnie z procedurą doradczą, o której mowa w art. 32 ust. 4 – nadać tym zobowiązaniom moc wiążącą

względem danego strażnika dostępu oraz oświadczyć, że nie ma dalszych podstaw do prowadzenia postępowania.

2. Komisja może, działając z własnej inicjatywy lub na wniosek, wznowić stosowne postępowanie w drodze decyzji, jeżeli:
 - a) nastąpiła istotna zmiana odnośnie do jakiegokolwiek faktu, który był podstawą do podjęcia decyzji;
 - b) dany strażnik dostępu działa w sposób sprzeczny ze swoimi zobowiązaniami;
 - c) decyzja została podjęta na podstawie niekompletnych, nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji dostarczonych przez strony.
3. Jeżeli Komisja uzna, że zobowiązania zaproponowane przez danego strażnika dostępu nie zapewniają w skuteczny sposób wypełnienia obowiązków ustanowionych w art. 5 i 6, uzasadnia w decyzji kończącej dane postępowanie, dlaczego nie nadała tym zobowiązaniom mocy wiążącej.

Artykuł 24

Monitorowanie obowiązków i środków

1. Komisja może podejmować działania konieczne w celu monitorowania skutecznego wdrażania i wypełniania obowiązków ustanowionych w art. 5 i 6 oraz skutecznego wdrażania i stosowania decyzji przyjętych na podstawie art. 7, 16, 22 i 23.
2. Działania, o których mowa w ust. 1, mogą obejmować powołanie niezależnych zewnętrznych ekspertów i audytorów celem udzielenia Komisji wsparcia w monitorowaniu wypełniania obowiązków i stosowania się do środków oraz zapewnienia Komisji konkretnej wiedzy, w tym wiedzy specjalistycznej.

Artykuł 25

Niewypełnianie obowiązków

1. Komisja przyjmuje decyzję stwierdzającą niewypełnianie obowiązków zgodnie z procedurą doradczą, o której mowa w art. 32 ust. 4, jeżeli uzna, że strażnik dostępu nie zachowuje zgodności z co najmniej jednym z poniższych elementów:
 - a) którymkolwiek z obowiązków ustanowionych w art. 5 lub 6;
 - b) środkami określonymi w decyzji przyjętej na podstawie art. 7 ust. 2;
 - c) środkami zarządzonymi na podstawie art. 16 ust. 1;
 - d) środkami tymczasowymi zarządzonymi na podstawie art. 22; lub
 - e) zobowiązaniami, które uznano za prawnie wiążące na podstawie art. 23.
2. Przed przyjęciem decyzji na podstawie ust. 1 Komisja przedstawia swoje wstępne ustalenia danemu strażnikowi dostępu. We wstępnych ustaleniach Komisja wyjaśnia środki, których wprowadzenie rozważa lub które jej zdaniem dany strażnik dostępu powinien wprowadzić w celu skutecznego zastosowania się do wstępnych ustaleń.
3. W decyzji stwierdzającej niewypełnianie obowiązków przyjętej na podstawie ust. 1 Komisja nakazuje strażnikowi dostępu zaprzestać i zaniechać niewypełniania obowiązków w stosownym terminie oraz przedstawić wyjaśnienia dotyczące sposobu, w jaki zamierza on zastosować się do decyzji.

4. Strażnik dostępu przedstawia Komisji opis środków, które wprowadził w celu zastosowania się do decyzji przyjętej na podstawie ust. 1.
5. Jeżeli Komisja stwierdzi, że warunki określone w ust. 1 nie zostały spełnione, zamyka badanie, wydając decyzję.

Artykuł 26
Grzywny

1. W drodze decyzji na podstawie art. 25 Komisja może nałożyć na strażnika dostępu grzywny, których wysokość nie przekracza 10 % jego łącznego obrotu w poprzednim roku obrotowym, jeżeli Komisja ustali, że strażnik dostępu umyślnie lub w wyniku zaniedbania nie przestrzega:
 - a) któregośkolwiek z obowiązków wynikających z art. 5 i 6;
 - b) środków określonych przez Komisję w decyzji przyjętej na podstawie art. 7 ust. 2;
 - c) środków zarządzonych na podstawie art. 16 ust. 1;
 - d) decyzji zarządzającej środki tymczasowe, przyjętej na podstawie art. 22;
 - e) zobowiązań uznanych za wiążące w drodze decyzji przyjętej na podstawie art. 23.
2. Komisja może w drodze decyzji nałożyć na przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw grzywny nieprzekraczające 1 % łącznego obrotu uzyskanego w poprzednim roku obrotowym, jeżeli umyślnie lub w wyniku zaniedbania:
 - a) nie przekażą w terminie informacji wymaganych do oceny ich wyznaczenia jako strażników dostępu zgodnie z art. 3 ust. 2 lub przekażą informacje nieprawidłowe, niekompletne lub wprowadzające w błąd;
 - b) nie przekażą informacji wymaganych zgodnie z art. 12 lub przekażą informacje nieprawidłowe, niekompletne lub wprowadzające w błąd;
 - c) nie przedstawią opisu wymaganego zgodnie z art. 13;
 - d) przekażą nieprawidłowe, niekompletne lub wprowadzające w błąd informacje lub wyjaśnienia, które są wymagane zgodnie z art. 19 lub 20;
 - e) nie zapewnią dostępu do baz danych i algorytmów zgodnie z art. 19;
 - f) nie sprostują w terminie wyznaczonym przez Komisję nieprawidłowych, niekompletnych lub wprowadzających w błąd informacji podanych przez członka personelu lub też nie udzielą lub odmówią udzielenia kompletnych informacji na temat faktów związanych z przedmiotem i celem kontroli zgodnie z art. 21;
 - g) odmówią poddania się kontroli na miejscu zgodnie z art. 21.
3. Ustalając kwotę grzywny, uwzględnia się powagę, czas trwania, powtarzalność oraz, w przypadku grzywien nakładanych na podstawie ust. 2, opóźnienie spowodowane w postępowaniu.
4. Jeżeli grzywna nałożona na związek przedsiębiorstw uwzględnia obrót jego członków, a związek nie jest wypłacalny, jest on zobowiązany do wezwania swoich członków do wniesienia wkładów w celu pokrycia kwoty grzywny.

Jeżeli wkład taki nie zostanie wniesiony do związku przedsiębiorstw w terminie wyznaczonym przez Komisję, Komisja może żądać zapłaty grzywny bezpośrednio od każdego przedsiębiorstwa, którego przedstawiciele byli członkami organów decyzyjnych związku.

Po zażądaniu zapłaty zgodnie z akapitem drugim Komisja może zażądać zapłaty pozostałej kwoty przez któregośkolwiek z członków związku, którzy działali na rynku, na którym doszło do naruszenia, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia pełnej zapłaty grzywny.

Komisja nie żąda jednak zapłaty na podstawie akapitu drugiego lub trzeciego od przedsiębiorstw, które wykazą, że nie wykonały decyzji związku powodującej naruszenie oraz że nie były świadome jej istnienia albo aktywnie dystansowały się od niej, zanim Komisja rozpoczęła badanie sprawy.

Odpowiedzialność finansowa każdego przedsiębiorstwa w zakresie zapłaty grzywny nie przekracza 10 % jego łącznego obrotu uzyskanego w poprzednim roku obrotowym.

Artykuł 27 *Okresowe kary pieniężne*

1. W drodze decyzji Komisja może nałożyć na przedsiębiorstwa, w tym – w stosownych przypadkach – na strażników dostępu, okresowe kary pieniężne, których wysokość nie przekracza 5 % średniego dziennego obrotu w poprzednim roku obrotowym za każdy dzień i które są naliczane od daty ustalonej w decyzji, aby nakłonić przedsiębiorstwa do:
 - a) zastosowania się do decyzji przyjętej na podstawie art. 16 ust. 1;
 - b) dostarczenia prawidłowych i kompletnych informacji w terminie wyznaczonym we wniosku o udzielenie informacji wystosowanym w drodze decyzji przyjętej na podstawie art. 19;
 - c) zapewnienia dostępu do baz danych i algorytmów przedsiębiorstw oraz dostarczenia wyjaśnień dotyczących tych baz danych i algorytmów, które są wymagane na mocy decyzji przyjętej na podstawie art. 19;
 - d) poddania się kontroli na miejscu zarządzanej decyzją przyjętą na podstawie art. 21;
 - e) zastosowania się do decyzji zarządzającej środki tymczasowe, przyjętej na podstawie art. 22 ust. 1;
 - f) wywiązania się z zobowiązań uznanych za prawnie wiążące w drodze decyzji przyjętej na podstawie art. 23 ust. 1;
 - g) zastosowania się do decyzji przyjętej na podstawie art. 25 ust. 1.
2. W przypadku gdy przedsiębiorstwa wypełniły obowiązek, w odniesieniu do którego nałożono okresową karę pieniężną w celu jego wyegzekwowania, Komisja może w drodze decyzji przyjętej zgodnie z procedurą doradczą, o której mowa w art. 32 ust. 4, ustalić ostateczną wysokość okresowej kary pieniężnej na poziomie niższym niż ten, który wynikałby z pierwotnej decyzji.

Artykuł 28
Terminy przedawnienia dotyczące nakładania kar

1. Uprawnienia przyznane Komisji na podstawie art. 26 i 27 podlegają terminowi przedawnienia wynoszącemu trzy lata.
2. Bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym popełniono naruszenie. W przypadku ciągłych lub powtarzających się naruszeń bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się jednak od dnia zaniechania naruszenia.
3. Wszelkie działania podjęte przez Komisję w celu przeprowadzenia dochodzenia lub postępowania w odniesieniu do naruszenia przerywają bieg terminu przedawnienia dotyczącego nakładania grzywien lub okresowych kar pieniężnych. Bieg terminu przedawnienia uznaje się za przerwany w dniu, w którym co najmniej jedno przedsiębiorstwo lub związek przedsiębiorstw, które uczestniczyły w naruszeniu, zostanie powiadomione o podjętych działaniach. Bieg terminu przedawnienia przerywają w szczególności:
 - a) wnioski o udzielenie informacji wystosowane przez Komisję;
 - b) kontrola na miejscu;
 - c) wszczęcie postępowania przez Komisję na podstawie art. 18.
4. Każde przerwanie powoduje, że termin przedawnienia zaczyna biec od początku. Termin przedawnienia upływa jednak najpóźniej w dniu, w którym upływa okres odpowiadający podwójnemu terminowi przedawnienia, a Komisja nie nałożyła grzywny lub okresowej kary pieniężnej. Termin ten przedłuża się o okres, na który bieg terminu przedawnienia został zawieszony na podstawie ust. 5.
5. Bieg terminu przedawnienia dotyczącego nakładania grzywien lub okresowych kar pieniężnych zawiesza się na okres, przez który decyzja Komisji jest przedmiotem postępowania toczącego się przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Artykuł 29
Terminy przedawnienia dotyczące egzekwowania kar

1. Uprawnienia Komisji do wykonania decyzji przyjętych na podstawie art. 26 i 27 podlegają terminowi przedawnienia wynoszącemu pięć lat.
2. Bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się w dniu, w którym decyzja stała się ostateczna.
3. Bieg terminu przedawnienia dotyczącego egzekwowania kar zostaje przerwany:
 - a) przez powiadomienie o decyzji o zmianie pierwotnej kwoty grzywny lub okresowej kary pieniężnej lub o odrzuceniu wniosku o taką zmianę;
 - b) przez każde działanie Komisji lub państwa członkowskiego działającego na wniosek Komisji mające na celu wyegzekwowanie zapłaty grzywny lub okresowej kary pieniężnej.
4. Każde przerwanie powoduje, że termin przedawnienia zaczyna biec od początku.
5. Bieg terminu przedawnienia dotyczącego egzekwowania kar ulega zawieszeniu:
 - a) do upływu terminu przyznanego na zapłatę;
 - b) na czas zawieszenia egzekucji płatności na podstawie postanowienia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Artykuł 30

Prawo do bycia wysłuchanym i prawo dostępu do akt

1. Przed przyjęciem decyzji na podstawie art. 7, art. 8 ust. 1, art. 9 ust. 1, art. 15, 16, 22, 23, 25 i 26 oraz art. 27 ust. 2 Komisja zapewnia odnośnemu strażnikowi dostępu lub odnośnemu przedsiębiorstwu lub odnośnemu związkowi przedsiębiorstw możliwość bycia wysłuchanym w kwestii:
 - a) wstępnych ustaleń Komisji, w tym w każdej kwestii, w której Komisja zgłosiła zastrzeżenia;
 - b) środków, które Komisja może zamierzać wprowadzić w świetle wstępnych ustaleń zgodnie z lit. a) niniejszego ustępu.
2. Odnośni strażnicy dostępu, odnośne przedsiębiorstwa i odnośne związki przedsiębiorstw mogą przedstawić swoje uwagi do wstępnych ustaleń Komisji w terminie wyznaczonym przez Komisję we wstępnych ustaleniach, który nie może być krótszy niż 14 dni.
3. Podstawą decyzji przyjętych przez Komisję mogą być wyłącznie zastrzeżenia, co do których odnośni strażnicy dostępu, odnośne przedsiębiorstwa i odnośne związki przedsiębiorstw mogli przedstawić swoje uwagi.
4. W toku postępowania w pełni respektuje się prawo odnośnego strażnika dostępu, przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstw do obrony. Odnośny strażnik dostępu, odnośne przedsiębiorstwo lub odnośny związek przedsiębiorstw mają prawo dostępu do akt Komisji na warunkach wynegocjowanego ujawnienia, z zastrzeżeniem uzasadnionego interesu przedsiębiorstw w zakresie ochrony ich tajemnic handlowych. Prawo dostępu do akt nie obejmuje informacji poufnych i dokumentów wewnętrznych Komisji ani organów państw członkowskich. W szczególności prawo dostępu nie obejmuje korespondencji między Komisją a organami państw członkowskich. Żaden przepis niniejszego ustępu nie uniemożliwia Komisji ujawnienia i wykorzystania informacji koniecznych do udowodnienia naruszenia.

Artykuł 31

Tajemnica zawodowa

1. Informacje zgromadzone zgodnie z art. 3, 12, 13, 19, 20 i 21 wykorzystuje się wyłącznie do celów niniejszego rozporządzenia.
2. Bez uszczerbku dla wymiany i wykorzystania informacji przekazywanych w celu wykorzystania ich na podstawie art. 32 i 33 Komisja, organy państw członkowskich, ich urzędnicy, funkcjonariusze i inne osoby pracujące pod nadzorem tych organów oraz wszelkie osoby fizyczne lub prawne, w tym audytorzy i eksperci powołani na podstawie art. 24 ust. 2, nie ujawniają informacji uzyskanych lub wymienionych przez nich zgodnie z niniejszym rozporządzeniem oraz objętych obowiązkiem zachowania tajemnicy zawodowej. Obowiązek ten ma również zastosowanie do wszystkich przedstawicieli i ekspertów państw członkowskich uczestniczących w działaniach Komitetu Doradczego ds. Rynków Cyfrowych zgodnie z art. 32.

Artykuł 32

Komitet Doradczy ds. Rynków Cyfrowych

1. Komisję wspomaga Komitet Doradczy ds. Rynków Cyfrowych. Komitet ten jest komitetem w rozumieniu rozporządzenia (UE) nr 182/2011.

2. W przypadku gdy opinia komitetu ma być uzyskana w drodze procedury pisemnej, procedura ta kończy się bez osiągnięcia rezultatu, gdy, przed upływem terminu na wydanie opinii, zdecyduje o tym przewodniczący komitetu lub wniesie o to zwykła większość członków komitetu.
3. Komisja przekazuje opinię Komitetu Doradczego ds. Rynków Cyfrowych adresatowi decyzji indywidualnej wraz z tą decyzją. Komisja podaje do publicznej wiadomości tę opinię wraz z decyzją indywidualną, uwzględniając uzasadniony interes w zakresie ochrony tajemnicy zawodowej.
4. W przypadku odesłania do niniejszego ustępu stosuje się art. 4 rozporządzenia (UE) nr 182/2011.

Artykuł 33

Wniosek o przeprowadzenie badania rynku

1. Jeżeli co najmniej trzy państwa członkowskie zwrócą się do Komisji o rozpoczęcie badania na podstawie art. 15, ponieważ uważają, że istnieją uzasadnione powody, aby podejrzewać, że dostawca podstawowych usług platformowych powinien zostać wyznaczony jako strażnik dostępu, Komisja w ciągu czterech miesięcy bada, czy istnieją uzasadnione powody, aby rozpocząć takie badanie.
2. Państwa członkowskie przedkładają dowody na poparcie swojego wniosku.

Rozdział VI

Przepisy ogólne

Artykuł 34

Publikacja decyzji

1. Komisja publikuje decyzje, które podejmuje na podstawie art. 3, 7, 8, 9, 15, 16, 17 i 22, art. 23 ust. 1, art. 25, 26 i 27. Taka publikacja zawiera wskazanie stron i główną treść decyzji, w tym ewentualnie nałożone kary.
2. Publikacji dokonuje się z poszanowaniem uzasadnionego interesu strażników dostępu lub osób trzecich w zakresie ochrony ich informacji poufnych.

Artykuł 35

Kontrola Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 261 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ma nieograniczone prawo orzekania w zakresie kontroli decyzji, na mocy których Komisja nałożyła grzywny lub okresowe kary pieniężne. Może on uchylić, obniżyć lub podwyższyć nałożoną grzywnę lub okresową karę pieniężną.

Artykuł 36

Przepisy wykonawcze

1. Komisja może przyjmować akty wykonawcze dotyczące art. 3, 6, 12, 13, 15, 16, 17, 20, 22, 23, 25 i 30 w odniesieniu do:
 - a) formy, treści i innych szczegółów powiadomień i opinii na podstawie art. 3;

- b) formy, treści i innych szczegółów środków technicznych, które strażnicy dostępu wdrażają w celu zapewnienia zgodności z art. 6 ust. 1 lit. h), i) oraz j));
 - c) formy, treści i innych szczegółów powiadomień i opinii na podstawie art. 12 i 13;
 - d) praktycznych ustaleń dotyczących przedłużania terminów, o którym mowa w art. 16;
 - e) praktycznych ustaleń w odniesieniu do postępowań dotyczących badań prowadzonych na podstawie art. 15, 16 i 17 oraz postępowań na podstawie art. 22, 23 i 25;
 - f) praktycznych ustaleń dotyczących wykonywania prawa do bycia wysłuchanym przewidzianego w art. 30;
 - g) praktycznych ustaleń dotyczących wynegocjowanego ujawnienia informacji przewidzianego w art. 30;
2. praktycznych ustaleń dotyczących współpracy i koordynacji między Komisją a państwami członkowskimi, o których mowa w art. 1 ust. 7. Te akty wykonawcze przyjmuje się zgodnie z procedurą doradczą, o której mowa w art. 32 ust. 4. Przed przyjęciem jakichkolwiek środków na podstawie ust. 1 Komisja publikuje ich projekt i zaprasza wszystkie zainteresowane strony do przedłożenia uwag w wyznaczonym przez nią terminie, który nie może być krótszy niż jeden miesiąc.

Artykuł 37

Wykonywanie przekazanych uprawnień

1. Powierzenie Komisji uprawnień do przyjęcia aktów delegowanych podlega warunkom określonym w niniejszym artykule.
2. Uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych, o których mowa w art. 3 ust. 6 i art. 9 ust. 1, powierza się Komisji na okres 5 lat od dnia DD/MM/RRRR r. Komisja sporządza sprawozdanie dotyczące przekazania uprawnień nie później niż dziewięć miesięcy przed końcem okresu 5 lat. Przekazanie uprawnień zostaje automatycznie przedłużone na takie same okresy, chyba że Parlament Europejski lub Rada sprzeciwią się takiemu przedłużeniu nie później niż trzy miesiące przed końcem każdego okresu.
3. Przekazanie uprawnień, o którym mowa w art. 3 ust. 6 i art. 9 ust. 1, może zostać w dowolnym momencie odwołane przez Parlament Europejski lub przez Radę. Decyzja o odwołaniu kończy przekazanie określonych w niej uprawnień. Decyzja o odwołaniu staje się skuteczna następnego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* lub w określonym w tej decyzji późniejszym terminie. Nie wpływa ona na ważność jakichkolwiek już obowiązujących aktów delegowanych.
4. Przed przyjęciem aktu delegowanego Komisja konsultuje się z ekspertami wyznaczonymi przez każde państwo członkowskie zgodnie z zasadami określonymi w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r.
5. Niezwłocznie po przyjęciu aktu delegowanego Komisja przekazuje go równocześnie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

6. Akt delegowany przyjęty na podstawie art. 3 ust. 6 i art. 9 ust. 1 wchodzi w życie tylko wówczas, gdy ani Parlament Europejski, ani Rada nie wyraziły sprzeciwu w terminie dwóch miesięcy od przekazania tego aktu Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, lub gdy, przed upływem tego terminu, zarówno Parlament Europejski, jak i Rada poinformowały Komisję, że nie wniosą sprzeciwu. Termin ten przedłuża się o dwa miesiące z inicjatywy Parlamentu Europejskiego lub Rady.

Artykuł 38
Przegląd

1. Do dnia DD/MM/RRRR r., a następnie co trzy lata, Komisja dokona oceny niniejszego rozporządzenia i przedstawi sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu.
2. W ramach ocen ustala się, czy w celu zapewnienia kontestowalnych i uczciwych rynków cyfrowych w całej Unii mogą być wymagane dodatkowe przepisy, w tym dotyczące wykazu podstawowych usług platformowych określonego w art. 2 pkt 2, a także obowiązków określonych w art. 5 i 6 i ich egzekwowania. Po przeprowadzeniu ocen Komisja podejmuje stosowne działania, które mogą obejmować wnioski ustawodawcze.
3. Państwa członkowskie przekazują wszelkie będące w ich posiadaniu istotne informacje, jakich Komisja może potrzebować do celów sporządzenia sprawozdania, o którym mowa w ust. 1.

Artykuł 39
Wejście w życie i rozpoczęcie stosowania

1. Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.
2. Niniejsze rozporządzenie stosuje się po upływie sześciu miesięcy od dnia jego wejścia w życie.
Art. 3, 15, 18, 19, 20, 21, 26, 27, 30, 31 i 34 stosuje się jednak od dnia [data wejścia w życie niniejszego rozporządzenia] r.
3. Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

W imieniu Parlamentu Europejskiego
Przewodniczący

W imieniu Rady
Przewodniczący

OCENA SKUTKÓW FINANSOWYCH REGULACJI

1. STRUKTURA WNIOSKU/INICJATYWY

- 1.1. Tytuł wniosku/inicjatywy
- 1.2. Dziedziny polityki w strukturze ABM/ABB, których dotyczy wniosek/inicjatywa
- 1.3. Charakter wniosku/inicjatywy
- 1.4. Cel(e)
- 1.5. Uzasadnienie wniosku/inicjatywy
- 1.6. Okres trwania wniosku/inicjatywy i jego wpływ finansowy
- 1.7. Planowane tryby zarządzania

2. ŚRODKI ZARZĄDZANIA

- 2.1. Zasady nadzoru i sprawozdawczości
- 2.2. System zarządzania i kontroli
- 2.3. Środki zapobiegania nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom

3. SZACUNKOWY WPŁYW FINANSOWY WNIOSKU/INICJATYWY

- 3.1. Działy wieloletnich ram finansowych i linie budżetowe po stronie wydatków, na które wniosek/inicjatywa ma wpływ
- 3.2. Szacunkowy wpływ na wydatki
 - 3.2.1. *Synteza szacunkowego wpływu na wydatki*
 - 3.2.2. *Szacunkowy wpływ na środki operacyjne*
 - 3.2.3. *Szacunkowy wpływ na środki administracyjne*
 - 3.2.4. *Zgodność z obowiązującymi wieloletnimi ramami finansowymi*
 - 3.2.5. *Udział osób trzecich w finansowaniu*
- 3.3. Szacunkowy wpływ na dochody

OCENA SKUTKÓW FINANSOWYCH REGULACJI

1. STRUKTURA WNIOSKU/INICJATYWY

1.1. Tytuł wniosku/inicjatywy

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady – akt o rynkach cyfrowych

1.2. Dziedziny polityki w strukturze ABM/ABB, których dotyczy wniosek/inicjatywa¹

Dziedzina polityki: Jednolity rynek

Cyfrowa Europa

Wpływ na budżet wiąże się z nowymi zadaniami powierzonymi Komisji, w tym z zadaniami z zakresu bezpośredniego nadzoru.

1.3. Charakter wniosku/inicjatywy

☒ Wniosek/inicjatywa dotyczy **nowego działania**

☐ Wniosek/inicjatywa dotyczy **nowego działania będącego następstwem projektu pilotażowego/działania przygotowawczego**²

☐ Wniosek/inicjatywa wiąże się z **przedłużeniem bieżącego działania**

☐ Wniosek/inicjatywa dotyczy **działania, które zostało przekształcone pod kątem nowego działania**

1.4. Cel(e)

1.4.1. Wieloletnie cele strategiczne Komisji wskazane we wniosku/inicjatywie

Ogólnym celem niniejszej inicjatywy jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego przez promowanie skutecznej konkurencji na rynkach cyfrowych, a w szczególności kontestowalnego i uczciwego środowiska platform internetowych. Cel ten wpisuje się w strategiczny kierunek określony w komunikacie zatytułowanym „Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy”.

1.4.2. Cele szczegółowe i działania ABM/ABB, których dotyczy wniosek/inicjatywa

Usunięcie niedoskonałości rynku, aby zapewnić kontestowalne i konkurencyjne rynki cyfrowe w celu zwiększenia innowacyjności oraz możliwości wyboru konsumentów.

Zarządzenie nieuczciwym praktykom strażników dostępu.

Zwiększenie spójności i pewności prawa w celu zachowania rynku wewnętrznego.

¹ ABM: zarządzanie kosztami działań; ABB: budżet zadaniowy.

² O którym mowa w art. 54 ust. 2 lit. a) lub b) rozporządzenia finansowego.

1.4.3. Oczekiwane wyniki i wpływ

Należy wskazać, jakie efekty przyniesie wniosek/inicjatywa beneficjentom/grupie docelowej.

Interwencje mające na celu zwiększenie kontestowalności sektora cyfrowego wniosłyby znaczący pozytywny i rosnący wkład w osiągnięcie wszystkich potencjalnych korzyści płynących z jednolitego rynku cyfrowego, a także doprowadziłyby do obniżenia cen i zwiększenia wyboru dla konsumentów, wzrostu wydajności i innowacyjności.

Przyrost wydajności wynikający z jednolitego rynku cyfrowego przyczyniłby się do wzrostu PKB o 1,5 % rocznie do 2030 r. i stworzenia od 1 mln do 1,4 mln miejsc pracy³. W szczególności wpływ bardziej wydajnego jednolitego rynku cyfrowego oznacza zmianę wysokości PKB o 0,44–0,82 % oraz 307–561 tys. dodatkowych miejsc pracy (EPC – tj. liczonych w ekwiwalentach pełnego czasu pracy).

Zarządzenie nieuczciwym praktykom handlowym strażników dostępu miałooby pozytywny wpływ na gospodarkę platform internetowych ogółem. Przewidywane środki ograniczyłyby negatywne skutki, jakie nieuczciwe praktyki wywierają na sprzedaż. Przedsiębiorstwa, zwłaszcza te mniejsze, będą bardziej pewne siebie w kontaktach ze strażnikami dostępu, jeśli ci ostatni będą zobowiązani do przestrzegania jasnych zasad uczciwego postępowania.

Oczekuje się, że działania regulacyjne doprowadzą nie tylko do zwiększenia sprzedaży za pośrednictwem mniejszych platform, ale również będą miały pozytywny wpływ na wzrost rynku. Wzmocniłoby to zaufanie do otoczenia biznesowego platform, ponieważ przewidują one możliwe do dostosowania ramy, oparte zarówno na jasnym zbiorze obowiązków, jak i na elastycznym wykazie obowiązków, podlegającym ocenie możliwości zastosowania określonego postępowania konkretnym przypadkiem.

Można spodziewać się, że korzyści przyczynią się do zwiększenia potencjału innowacji wśród małych przedsiębiorstw, a także do podniesienia jakości usług i w związku z tym do zwiększenia dobrobytu konsumentów. Zakładając, że przewidywane interwencje ograniczyłyby asymetrię w zakresie konkurencji pomiędzy strażnikami dostępu a innymi platformami, nadwyżkę konsumentów można by oszacować na 13 mld EUR, tj. odnotowano by jej wzrost o około 6 % w stosunku do scenariusza bazowego.

1.4.4. Wskaźniki wyników i wpływu

Należy określić wskaźniki, które umożliwią monitorowanie realizacji wniosku/inicjatywy.

Cel szczegółowy	Cele operacyjne	Potencjalne wskaźniki pomiarowe
Zwiększenie spójności i pewności prawa w środowisku platform internetowych na rynku wewnętrznym	Ograniczenie rozbieżnych krajowych interwencji regulacyjnych	Liczba interwencji regulacyjnych na poziomie krajowym
	Zapewnienie spójnej interpretacji obowiązków	Liczba wniosków o wyjaśnienia rocznie

³

M. Christensen, A. Conte, F. Di Pietro, P. Lecca, G. Mandras i S. Salotti (2018), „The third pillar of the Investment Plan for Europe: An impact assessment using the RHOMOLO model (No. 02/2018)” [Trzeci filar planu inwestycyjnego dla Europy: ocena skutków przy użyciu modelu RHOMOLO (nr 02/2018)]. Dokumenty robocze Wspólnego Centrum Badawczego dotyczące modelowania i analizy terytorialnej.

Zarządzenie nieuczciwym praktykom platform pełniących rolę strażników dostępu	Zapobieganie zidentyfikowanym nieuczciwym praktykom faworyzowania własnych produktów lub usług	Liczba interwencji Komisji w zakresie zgodności przypadająca (rocznie) na jedną platformę pełniącą rolę strażnika dostępu Liczba decyzji o nałożeniu sankcji przypadająca (rocznie) na jedną platformę pełniącą rolę strażnika dostępu
Usunięcie niedoskonałości rynku, aby zapewnić kontestowalne i konkurencyjne rynki cyfrowe w celu zwiększenia innowacyjności i możliwości wyboru konsumentów	Zapobieganie nieuczciwym praktykom dotyczącym dostępu do usług i platform oferowanych przez strażników dostępu Zapobieganie nieuczciwym praktykom związanym z danymi i zapewnianie wypełniania obowiązków	Udział użytkowników korzystających z multihomingu przy użyciu różnych platform lub usług Udział użytkowników przełączających się między różnymi platformami i usługami

1.5. Uzasadnienie wniosku/inicjatywy

1.5.1. Potrzeby, które należy zaspokoić w perspektywie krótko- lub długoterminowej

Rozporządzenie powinno być bezpośrednio stosowane po upływie sześciu miesięcy od jego przyjęcia, a zanim to nastąpi, unijne zarządzanie powinno umożliwić wprowadzenie skutecznych procedur wyznaczania podstawowych usług platformowych i egzekwowania przepisów. W związku z tym do tego momentu Komisja będzie uprawniona do przyjęcia decyzji w sprawie wyznaczenia strażników dostępu, określających środki, które dany strażnik dostępu powinien wdrożyć, oraz do przeprowadzenia badań rynku, a także będzie gotowa do wykonywania wszelkich innych uprawnień do przeprowadzania dochodzenia, egzekwowania prawa i monitorowania.

Jednocześnie państwa członkowskie wyznaczają przedstawicieli na potrzeby Komitetu Doradczego ds. Rynków Cyfrowych.

1.5.2. Wartość dodana z tytułu zaangażowania Unii Europejskiej

Na potrzeby tego punktu „wartość dodaną z tytułu zaangażowania Unii” należy rozumieć jako wartość wynikającą z unijnej interwencji wykraczającą poza wartość, która zostałaby wytworzona przez same państwa członkowskie.

Przyczyny działania na poziomie europejskim (ex ante)

Aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie jednolitego rynku, w ramach interwencji przewiduje się m.in. odpowiednie ramy regulacyjne w zakresie podstawowych usług platformowych pełniących rolę strażników dostępu. Promując skuteczną konkurencję na rynkach cyfrowych, a w szczególności kontestowalne i uczciwe środowisko platform internetowych, wspiera się zaufanie, innowacje i wzrost na jednolitym rynku.

Dochodzi do coraz większej fragmentacji krajobrazu regulacyjnego i nadzoru w Unii, ponieważ państwa członkowskie zajmują się problemami związanymi z platformami na szczeblu krajowym. Jest to nieoptymalne w świetle transgranicznego charakteru gospodarki platform oraz systemowego znaczenia platform pełniących rolę strażników dostępu dla rynku wewnętrznego. Rozbieżna fragmentacja mogłaby spowodować brak pewności prawa i większe obciążenia regulacyjne dla uczestników gospodarki platform. Taka fragmentacja stwarza

zagrożenie dla rozwoju przedsiębiorstw typu start-up i mniejszych przedsiębiorstw oraz ich zdolności do rozwoju na rynkach cyfrowych.

Niniejsza inicjatywa ma zatem na celu poprawę spójnego i skutecznego nadzoru i egzekwowania środków dotyczących podstawowych usług platformowych.

Oczekiwana wygenerowana unijna wartość dodana (ex post)

Oczekuje się, że inicjatywa ta przyczyni się do zwiększenia potencjału innowacji wśród małych przedsiębiorstw, a także do podniesienia jakości usług. Dzięki utrzymaniu rynku wewnętrznego w ramach handlu transgranicznego opartego na platformach doprowadziłoby to do osiągnięcia do 2025 r. korzyści w wysokości 92,8 mld EUR⁴.

Jeśli chodzi o wartość dodaną płynącą z egzekwowania środków, inicjatywa ta przyczynia się do znacznego przyrostu wydajności. Zakładając, że przewidywane interwencje ograniczyłyby asymetrię w zakresie konkurencji pomiędzy strażnikami dostępu i innymi platformami, nadwyżkę konsumentów można by oszacować na 13 mld EUR.

1.5.3. *Główne wnioski wyciągnięte z podobnych działań*

W dyrektywie 2000/31/WE o handlu elektronicznym zapewniono podstawowe ramy funkcjonowania jednolitego rynku usług cyfrowych i nadzoru nad takimi usługami oraz określono podstawową strukturę mechanizmu ogólnej współpracy między państwami członkowskimi, która obejmuje zasadniczo wszystkie wymogi mające zastosowanie do usług cyfrowych. W wyniku oceny wspomnianej dyrektywy zidentyfikowano niedociągnięcia dotyczące szeregu aspektów tego mechanizmu współpracy⁵, w tym istotnych aspektów proceduralnych, między innymi brak wyraźnych terminów na udzielenie odpowiedzi przez państwa członkowskie w połączeniu z ogólnym brakiem reagowania na wnioski ze strony innych państw.

Na szczeblu krajowym niektóre państwa członkowskie rozpoczęły już przyjmowanie przepisów krajowych w odpowiedzi na problemy związane z praktykami stosowanymi przez strażników dostępu w sektorze cyfrowym. Fragmentacja istnieje już w odniesieniu do regulacji dotyczących platform, jak np. w przypadku obowiązków w zakresie przejrzystości i klauzul najwyższego uprzywilejowania. Rozbieżna fragmentacja mogłaby spowodować brak pewności prawa i większe obciążenia regulacyjne dla tych uczestników. W związku z tym konieczne jest podjęcie działania na szczeblu UE.

1.5.4. *Spójność z innymi właściwymi instrumentami oraz możliwa synergia*

Inicjatywa ta opiera się na istniejących regulacjach dotyczących platform, nie będąc z nimi sprzeczną, a jednocześnie przewiduje skuteczny i proporcjonalny mechanizm egzekwowania przepisów, który odpowiada potrzebie ścisłego egzekwowania ukierunkowanych obowiązków wobec ograniczonej liczby dostawców platform

⁴ Wartość transgranicznego handlu elektronicznego w Europie wyniosła w 2019 r. 143 mld EUR, przy czym 59 % tego rynku generowane było przez internetowe platformy handlowe. Przewiduje się, że liczba ta wzrośnie do 65 % w 2025 r. (badanie CNECT/GROW).

⁵ Państwa członkowskie wielokrotnie podnosiły te kwestie podczas konsultacji prowadzonych w 2019 r., ukierunkowanych konsultacji w 2020 r., jak również podczas konsultacji publicznych i dyskusji w ramach grupy ekspertów ds. handlu elektronicznego w październiku 2019 r.

transgranicznych, które służą jako ważne punkty dostępu do konsumentów dla użytkowników biznesowych.

W odróżnieniu od rozporządzenia dotyczącego użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego, przewiduje ono egzekwowanie na poziomie UE wąskiego zbioru bardzo precyzyjnych obowiązków w stosunku do nieuczciwych praktyk stosowanych przez ograniczoną grupę dużych, transgranicznych strażników dostępu. Ten mechanizm egzekwowania przepisów na szczeblu UE jest spójny z egzekwowaniem przepisów rozporządzenia dotyczącego użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego. Strażnicy dostępu łączą szereg transgranicznych podstawowych usług platformowych, a centralny organ regulacyjny na szczeblu UE, posiadający szerokie uprawnienia dochodzeniowe, jest niezbędny zarówno do zapobiegania rozdrobnieniu wyników, jak i obchodzeniu nowych przepisów. W tym celu nowy organ regulacyjny na szczeblu UE może skorzystać na przejrzystości, jaką należy zapewnić w ramach każdej z usług pośrednictwa internetowego i wyszukiwarek internetowych na podstawie rozporządzenia dotyczącego użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego, jeżeli chodzi o praktyki, które mogą być nielegalne zgodnie z wykazem obowiązków, jeżeli są stosowane przez strażników dostępu.

Akt o usługach cyfrowych stanowi uzupełnienie wniosku dotyczącego aktualizacji dyrektywy o handlu elektronicznym na podstawie aktu o usługach cyfrowych. Podczas gdy akt o usługach cyfrowych to inicjatywa horyzontalna dotycząca w szczególności kwestii takich jak odpowiedzialność pośredników internetowych za treści osób trzecich, bezpieczeństwo użytkowników w internecie lub asymetryczne obowiązki w zakresie należytej staranności dotyczące poszczególnych dostawców usług społeczeństwa informacyjnego w zależności od charakteru zagrożeń społecznych, jakie mogą powodować takie usługi, niniejsza inicjatywa dotyczy braku równowagi gospodarczej, nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez strażników dostępu i ich negatywnych skutków, takich jak osłabiona kontestowalność rynków platform. W zakresie, w jakim w akcie o usługach cyfrowych rozważa się asymetryczne podejście, które może skutkować nałożeniem większych obowiązków w zakresie należytej staranności na bardzo duże platformy, zapewniona zostanie spójność w określaniu odpowiednich kryteriów, przy jednoczesnym uwzględnieniu różnych celów obu inicjatyw.

1.6. Okres trwania wniosku/inicjatywy i jego wpływ finansowy

☐ Wniosek/inicjatywa o **ograniczonym okresie trwania**

– ☐ Okres trwania wniosku/inicjatywy: od [DD/MM]RRRR r. do [DD/MM]RRRR r.

– ☐ Okres trwania wpływu finansowego: od RRRR r. do RRRR r.

☒ Wniosek/inicjatywa o **nieograniczonym okresie trwania**

– Wprowadzenie w życie z okresem rozruchu od 2022 r. do 2025 r.,

– po którym następuje faza operacyjna.

1.7. Planowane tryby zarządzania⁶

☒ **Bezpośrednie zarządzanie** przez Komisję

– ☒ w ramach jej służb, w tym za pośrednictwem jej pracowników w delegaturach Unii;

– ☐ przez agencje wykonawcze;

☐ **Zarządzanie dzielone** z państwami członkowskimi

☐ **Zarządzanie pośrednie** poprzez przekazanie zadań związanych z wykonaniem budżetu:

– ☐ państwom trzecim lub organom przez nie wyznaczonym;

– ☐ organizacjom międzynarodowym i ich agencjom (należy wyszczególnić);

– ☐ EBI oraz Europejskiemu Funduszowi Inwestycyjnemu;

– ☐ organom, o których mowa w art. 208 i 209 rozporządzenia finansowego;

– ☐ organom prawa publicznego;

– ☐ podmiotom podlegającym prawu prywatnemu, które świadczą usługi użyteczności publicznej, o ile zapewniają one odpowiednie gwarancje finansowe;

– ☐ podmiotom podlegającym prawu prywatnemu państwa członkowskiego, którym powierzono realizację partnerstwa publiczno-prywatnego oraz które zapewniają odpowiednie gwarancje finansowe;

– ☐ osobom odpowiedzialnym za wykonanie określonych działań w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa na mocy tytułu V Traktatu o Unii Europejskiej oraz określonym we właściwym podstawowym akcie prawnym.

– *W przypadku wskazania więcej niż jednego trybu należy podać dodatkowe informacje w części „Uwagi”.*

Uwagi

--

⁶

Wyjaśnienia dotyczące trybów zarządzania oraz odniesienia do rozporządzenia finansowego znajdują się na następującej stronie: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html

2. ŚRODKI ZARZĄDZANIA

2.1. Zasady nadzoru i sprawozdawczości

Określić częstotliwość i warunki

Rozporządzenie będzie poddawane przeglądowi i ocenie co trzy lata. Ponadto, w kontekście stosowania środków, Komisja w ramach stałej oceny skuteczności i efektywności środków, w tym nadzoru i analizy pojawiających się kwestii, przeprowadzi szereg działań monitorujących. W szczególności przegląd może być konieczny w przypadku stwierdzenia, że konieczne jest uchwalenie dodatkowych przepisów, w tym dotyczących egzekwowania, w celu zapewnienia kontestowalnych i uczciwych rynków cyfrowych w całej UE.

Komisja musi przedstawić sprawozdanie z ustaleń dokonanych w ramach przeglądu i oceny Parlamentowi Europejskiemu, Radzie oraz Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu.

2.2. System zarządzania i kontroli

2.2.1. Zidentyfikowane ryzyko

W odniesieniu do wykonania rozporządzenia można zidentyfikować następujące główne rodzaje ryzyka:

ryzyko dotyczące skuteczności rozporządzenia, wynikające z niepewności prawa związanej z niektórymi kluczowymi aspektami obowiązków; oraz

ryzyko dotyczące skuteczności rozporządzenia, wynikające z możliwości wystąpienia istotnych zmian w faktach.

W odniesieniu do wydatków można zidentyfikować następujące główne rodzaje ryzyka:

ryzyko niskiej jakości wybranych ekspertów sektorowych i słabej realizacji technicznej, zmniejszające wpływ monitorowania ze względu na nieodpowiednie procedury wyboru, brak wiedzy eksperckiej lub niewystarczające monitorowanie; oraz

ryzyko nieefektywnego i nieskutecznego wykorzystania środków przyznanych na zamówienia publiczne (ograniczona niekiedy liczba podmiotów gospodarczych utrudnia porównanie cen);

ryzyko związane z zarządzaniem projektami informatycznymi, w szczególności w zakresie opóźnień, przekroczeń kosztów, a także ogólnego zarządzania.

2.2.2. Informacje dotyczące struktury wewnętrznego systemu kontroli

W odniesieniu do wykonania rozporządzenia przewiduje się następujący system kontroli wewnętrznej:

Konieczne może być, aby Komisja nawiązała dialog z danym strażnikiem dostępu w celu zagwarantowania, że środki rozważane lub wdrażane przez strażników dostępu pozwolą na lepsze osiągnięcie ich celów. Wprowadzając możliwość takiego dialogu, można oczekiwać, że inicjatywa ta okaże się skuteczniejszym narzędziem w zwalczaniu nieuczciwych praktyk ograniczających kontestowalność rynku i konkurencję. Jednocześnie będzie ona proporcjonalna dla odnośnych strażników

dostępu, ponieważ będą oni mieli pewien margines swobody we wdrażaniu środków, które skutecznie zapewniają wypełnianie zidentyfikowanych obowiązków.

Wyznaczenie strażnika dostępu podlega również regularnej kontroli w razie wystąpienia istotnej zmiany któregośkolwiek z faktów, na których oparto decyzję o wyznaczeniu, oraz jeżeli decyzja ta została oparta na niepełnych, nieprawidłowych lub wprowadzających w błąd informacjach dostarczonych przez przedsiębiorstwa.

Ponadto inicjatywa ta obejmuje dynamiczny mechanizm pozwalający na aktualizację wykazu obowiązków w przypadku uznania nowych praktyk za nieuczciwe po przeprowadzeniu badania rynku.

W odniesieniu do wydatków przewiduje się następujący system kontroli wewnętrznej:

Ryzyko związane z wydatkami można ograniczyć poprzez lepsze ukierunkowanie wniosków i dokumentacji przetargowej oraz zastosowanie uproszczonych procedur wprowadzonych w ostatnim rozporządzeniu finansowym. Działania w zakresie zasobów finansowych będą realizowane głównie poprzez zamówienia publiczne w trybie zarządzania bezpośredniego. W związku z tym związane z nimi ryzyko w zakresie legalności i prawidłowości uznaje się za (bardzo) niskie.

Wiele z tych rodzajów ryzyka związanych jest ze specyficznym charakterem tych projektów i zostanie ograniczone przez odpowiedni system zarządzania projektem oraz sprawozdawczość w zakresie zarządzania projektem obejmującą sprawozdania na temat ryzyka, które na żądanie będą przedkładane kadrze kierowniczej wyższego szczebla.

Ramy kontroli wewnętrznej opierają się na wdrożeniu zasad kontroli wewnętrznej Komisji. Zgodnie z wymogiem rozporządzenia finansowego ważnym celem podejścia Komisji określanego jako „budżet zorientowany na rezultaty” jest zapewnienie opłacalności przy opracowywaniu i wprowadzaniu w życie systemów zarządzania i kontroli, które służą do zapobiegania błędom, ich wykrywania i korygowania. W strategii kontroli uwzględnia się zatem fakt, że obszary wiążące się z większym ryzykiem wymagają wyższego poziomu kontroli i większej ich częstotliwości, oraz zapewnia się opłacalność kontroli.

Będzie istnieć stałe powiązanie z pracami politycznymi, co zapewni niezbędną elastyczność w zakresie dostosowania zasobów do rzeczywistych potrzeb politycznych w obszarze podlegającym częstym zmianom.

2.2.3. *Oszacowanie kosztów i korzyści wynikających z kontroli i ocena prawdopodobnego ryzyka błędu*

Koszty kontroli szacuje się na mniej niż 3 % całkowitych wydatków. Pozafinansowe korzyści wynikające z kontroli obejmują: lepsze wykorzystanie środków finansowych (lepszy stosunek jakości do ceny), skutek odstraszaający, przyrost wydajności, usprawnienia systemu i zgodność z przepisami.

Ryzyko skutecznie ogranicza się przez wprowadzenie środków kontroli, a poziom ryzyka błędu jest szacowany na mniej niż 2 %.

2.3. **Środki zapobiegania nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom**

Określić istniejące lub przewidywane środki zapobiegania i ochrony

Środki zapobiegania i ochrony są ukierunkowane na zwiększenie przejrzystości w zarządzaniu spotkaniami i kontaktami z zainteresowanymi stronami, na podstawie

najlepszych praktyk w zakresie zamówień publicznych, w tym wykorzystania narzędzi elektronicznych zamówień publicznych i elektronicznego składania ofert. Podejmowane będą również działania mające na celu zapobieganie konfliktom interesów i wykrywanie potencjalnych konfliktów interesów.

3. SZACUNKOWY WPLYW FINANSOWY WNIOSKU/INICJATYWY

3.1. Działy wieloletnich ram finansowych i linie budżetowe po stronie wydatków, na które wniosek/inicjatywa ma wpływ

- Istniejące linie budżetowe

Według działów wieloletnich ram finansowych i linii budżetowych.

Dział wieloletnich ram finansowych	Linia budżetowa	Rodzaj wydatków	Wkład			
			państw EFTA ²	krajów kandydujących ³	państw trzecich	w rozumieniu art. 21 ust. 2 lit. b) rozporządzenia finansowego
1	03 02 Program na rzecz jednolitego rynku (w tym MSP)	Zróżn.	TAK	NIE	NIE	NIE
1	02 04 05 01 Program „Cyfrowa Europa”	Zróżn.	TAK	NIE	NIE	NIE
7	20.0206 Inne wydatki na zarządzanie	Niezm.	NIE	NIE	NIE	NIE

¹ Środki zróżnicowane / środki niezróżnicowane.

² EFTA: Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu.

³ Kraje kandydujące oraz w stosownych przypadkach potencjalne kraje kandydujące Bałkanów Zachodnich.

3.2. Szacunkowy wpływ na wydatki

3.2.1. Synteza szacunkowego wpływu na wydatki

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

Dział wieloletnich ram finansowych			1	Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa ¹							
			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	po 2027 r.	OGÓŁEM
Środki operacyjne – 03 02 Program na rzecz jednolitego rynku	Środki na zobowiązania	(1)	Nie dotyczy	0,667	3,667	4,633	4,133	3,667	3,533		20,300
	Środki na płatności	(2)	Nie dotyczy	0,333	2,167	4,150	4,383	3,900	3,600	1,767	20,300
Środki operacyjne – 02 04 05 01 Program „Cyfrowa Europa”	Środki na zobowiązania	(1)	Nie dotyczy	0,333	1,833	2,317	2,067	1,833	1,767		10,150
	Środki na płatności	(2)	Nie dotyczy	0,167	1,083	2,075	2,192	1,950	1,800	0,883	10,150
Środki administracyjne finansowane ze środków przydzielonych na program	Środki na zobowiązania = środki na płatności	(3)	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy		Nie dotyczy
OGÓŁEM środki na DZIAŁ 1 wieloletnich ram finansowych	Środki na zobowiązania	=1+3	Nie dotyczy	1,000	5,500	6,950	6,200	5,500	5,300		30,450
	Środki na płatności	=2+3	Nie dotyczy	0,500	3,250	6,225	6,575	5,850	5,400	2,650	30,450

¹ Podział budżetu na poszczególne programy ma charakter orientacyjny.

Dział wieloletnich ram finansowych	7	„Wydatki administracyjne”
---	----------	----------------------------------

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	po 2027 r .	OGÓŁE M
Zasoby ludzkie		Nie dotyczy	3,000	5,320	7,845	10,300	10,300	10,300		47,065
Pozostałe wydatki administracyjne		Nie dotyczy	0,050	0,675	1,125	0,625	0,575	0,525		3,575
OGÓŁEM środki na DZIAŁ 7 wieloletnich ram finansowych	(Środki na zobowiązania ogółem = środki na płatności ogółem)	Nie dotyczy	3,050	5,995	8,970	10,925	10,875	10,825		50,640

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	po 2027 r .	OGÓŁEM
OGÓŁEM środki na DZIAŁY 1–7 wieloletnich ram finansowych	Środki na zobowiązania	Nie dotyczy	4,050	11,495	15,920	17,125	16,375	16,125		81,090
	Środki na płatności	Nie dotyczy	3,550	9,245	15,195	17,500	16,725	16,225	2,650	81,090

3.2.2. Szacunkowy wpływ na środki operacyjne

Nie jest możliwe przedstawienie wyczerpującego wykazu produktów, jakie mają zostać zapewnione w wyniku interwencji finansowych, średnich kosztów tych produktów i ich liczby, co jest wymagane w niniejszej sekcji, gdyż jest to nowa inicjatywa i brak jest wcześniejszych danych statystycznych, na których można by się oprzeć.

Rozporządzenie ma na celu (i) usunięcie niedoskonałości rynku, aby zapewnić kontestowalne i konkurencyjne rynki cyfrowe w celu zwiększenia innowacyjności i możliwości wyboru konsumentów, (ii) zaradzenie nieuczciwym praktykom strażników dostępu oraz (iii) zwiększenie spójności i pewności prawa w środowisku platform internetowych w celu zachowania rynku wewnętrznego. Wszystkie te cele przyczyniają się do osiągnięcia ogólnego celu, jakim jest zapewnienie właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego (poprzez skuteczną konkurencję na rynkach cyfrowych oraz poprzez kontestowalne i uczciwe środowisko platform internetowych).

Aby optymalnie osiągnąć te cele, przewiduje się m.in. finansowanie następujących działań:

- 1) dokonywanie wyznaczenia dostawców podstawowych usług platformowych podlegających rozporządzeniu w drodze procesu deklaratywnego;
- 2) przeprowadzanie badań rynku, wykonywanie wszelkich innych działań dochodzeniowych, działań związanych z egzekwowaniem przepisów i monitorowaniem;
- 3) regularne przeprowadzanie przeglądu poszczególnych elementów rozporządzenia i oceny rozporządzenia;
- 4) dokonywanie stałej oceny skuteczności i efektywności wdrażanych środków;
- 5) utrzymywanie, rozwijanie, hosting, obsługiwanie i wspieranie centralnego systemu informacyjnego zgodnie z odpowiednimi standardami poufności i bezpieczeństwa danych;
- 6) działania następce w stosunku do ocen ekspertów, o ile zostali wyznaczeni; oraz
- 7) inne koszty administracyjne poniesione w związku z realizacją różnych działań, takie jak:
 - 7.i) koszty związane z podróżami służbowymi pracowników, w tym w przypadku kontroli na miejscu;
 - 7.ii) koszty związane z organizacją spotkań, a konkretnie posiedzeń komitetów doradczych;
 - 7.iii) koszty związane ze szkoleniami pracowników; oraz
 - 7.iv) koszty związane z poradami ekspertów.

3.2.3. Szacunkowy wpływ na środki administracyjne

3.2.3.1. Streszczenie

- ☐ Wniosek/inicjatywa nie wiąże się z koniecznością wykorzystania środków administracyjnych
- ☒ Wniosek/inicjatywa wiąże się z koniecznością wykorzystania środków administracyjnych, jak określono poniżej:

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

Rok	2021	2022 ¹	2023	2024	2025	2026	2027	OGÓŁEM
-----	------	-------------------	------	------	------	------	------	--------

DZIAŁ 7 wieloletnich ram finansowych								
Zasoby ludzkie	Nie dotyczy	3,000	5,320	7,845	10,300	10,300	10,300	47,065
Pozostałe wydatki administracyjne	Nie dotyczy	0,050	0,675	1,125	0,625	0,575	0,525	3,575
Suma cząstkowa DZIAŁU 7 wieloletnich ram finansowych	Nie dotyczy	3,050	5,995	8,970	10,925	10,875	10,825	50,640

poza DZIAŁEM 7² wieloletnich ram finansowych								
Zasoby ludzkie	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
Pozostałe wydatki administracyjne	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
Suma cząstkowa poza DZIAŁEM 7 wieloletnich ram finansowych	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy

OGÓŁEM	Nie dotyczy	3,050	5,995	8,970	10,925	10,875	10,825	50,640
---------------	-------------	--------------	--------------	--------------	---------------	---------------	---------------	---------------

Potrzeby w zakresie środków na zasoby ludzkie i inne wydatki o charakterze administracyjnym zostaną pokryte z zasobów dyirekcji generalnej już przydzielonych na zarządzanie tym działaniem lub przesuniętych w ramach dyirekcji generalnej, uzupełnionych w razie potrzeby wszelkimi dodatkowymi zasobami, które mogą zostać przydzielone zarządzającej dyirekcji generalnej w ramach procedury rocznego przydziału środków oraz w świetle istniejących ograniczeń budżetowych.

¹ Rok N jest rokiem, w którym rozpoczyna się wprowadzanie w życie wniosku/inicjatywy.

² Wsparcie techniczne lub administracyjne oraz wydatki na wsparcie w zakresie wprowadzania w życie programów lub działań UE (dawne linie „BA”), pośrednie badania naukowe, bezpośrednie badania naukowe.

3.2.3.2. Szacowane zapotrzebowanie na zasoby ludzkie

- ☐ Wniosek/inicjatywa nie wiąże się z koniecznością wykorzystania zasobów ludzkich.
- ☒ Wniosek/inicjatywa wiąże się z koniecznością wykorzystania zasobów ludzkich, jak określono poniżej:

Akt o rynkach cyfrowych jest nową inicjatywą regulacyjną, która wpisuje się w kierunek strategiczny określony w komunikacie zatytułowanym „Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy”. Ma ona charakter horyzontalny i obejmuje różne dziedziny kompetencji Komisji, takie jak te związane z rynkiem wewnętrznym, usługami cyfrowymi i ochroną konkurencji.

Aby zapewnić wdrożenie rozporządzenia przez przedsiębiorstwa, konieczne będzie wprowadzenie na szczeblu UE kontroli i monitorowania *ex ante*, takich jak wyznaczanie strażników dostępu, monitorowanie przestrzegania przepisów przez strażników dostępu, przyjmowanie decyzji stwierdzających niewypełnianie obowiązków, ocena wniosków o wyłączenie, prowadzenie badań rynku oraz egzekwowanie wynikających z nich decyzji i aktów wykonawczych. Przy szacowaniu budżetu i liczby pracowników potrzebnych do realizacji inicjatywy podjęto działania na rzecz osiągnięcia synergii i oparcia się na istniejących ramach, aby uniknąć konieczności budowania od podstaw, co wymagałoby jeszcze większej liczby pracowników niż wynika z obecnych obliczeń.

Chociaż między trzema wiodącymi dyrekcjami generalnymi i służbami Komisji można znaleźć synergie pod względem personelu, wiedzy i infrastruktury, znaczenie i zakres inicjatywy wykraczają poza obecne ramy. Ponadto Komisja będzie musiała zwiększyć swoją obecność na rynkach cyfrowych, ponieważ w rozporządzeniu określono wiążące prawnie terminy, co oznacza również, że zasoby muszą być przydzielane na te zadania bez opóźnień. Przesunięcie niezbędnych zasobów ludzkich w obrębie trzech wiodących dyrekcji generalnych nie jest obecnie możliwe bez narażania na szwank wszystkich innych obszarów egzekwowania prawa. Ważne jest zatem również przeniesienie personelu ze źródeł spoza trzech wiodących dyrekcji generalnych, jeśli zrealizowany ma zostać cel inicjatywy, a także cele trzech wiodących dyrekcji generalnych.

Wartości szacunkowe należy wyrazić w ekwiwalentach pełnego czasu pracy

Rok	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	po 2027 r.
• Stanowiska przewidziane w planie zatrudnienia (stanowiska urzędników i pracowników zatrudnionych na czas określony)								
W centrali i w biurach przedstawicielstw Komisji		20	30	43	55	55	55	55
W delegaturach								
Badania naukowe								
• Personel zewnętrzny (w ekwiwalentach pełnego czasu pracy: EPC) – CA, LA, SNE, INT i JED³ Dział 7								

³

CA = personel kontraktowy; LA = personel miejscowy; SNE = oddelegowany ekspert krajowy; INT = personel tymczasowy; JPD = młodszy specjalista w delegaturze.

Finansowanie z DZIAŁU 7 wieloletnich ram finansowych	- w centrali			10	17	25	25	25	25
	- w delegaturach								
Finansowanie ze środków przydzielonych na program ⁴	- w centrali								
	- w delegaturach								
Badania naukowe									
Inne (określić)									
OGÓŁEM			20	40	60	80	80	80	80

Potrzeby w zakresie zasobów ludzkich zostaną pokryte z zasobów dyrekcji generalnej już przydzielonych na zarządzanie tym działaniem lub przesuniętych w ramach dyrekcji generalnej, uzupełnionych w razie potrzeby wszelkimi dodatkowymi zasobami, które mogą zostać przydzielone zarządzającej dyrekcji generalnej w ramach procedury rocznego przydziału środków oraz w świetle istniejących ograniczeń budżetowych.

Opis zadań do wykonania:

Urzednicy i pracownicy zatrudnieni na czas określony	Przyjmowanie decyzji o wyznaczeniu oraz przeprowadzanie badań rynku mających na celu wyznaczenie strażników dostępu Monitorowanie zgodności z wykazem obowiązków oraz, w stosownych przypadkach, przyjmowanie decyzji stwierdzających niewypełnianie obowiązków Przeprowadzanie badań rynku w odniesieniu do nowych usług i nowych praktyk Przygotowywanie i opracowywanie projektów aktów wykonawczych i delegowanych zgodnie z niniejszym rozporządzeniem
Personel zewnętrzny	Przyjmowanie decyzji o wyznaczeniu oraz przeprowadzanie badań rynku mających na celu wyznaczenie strażników dostępu Monitorowanie zgodności z wykazem obowiązków oraz, w stosownych przypadkach, przyjmowanie decyzji stwierdzających niewypełnianie obowiązków Przeprowadzanie badań rynku w odniesieniu do nowych usług i nowych praktyk Przygotowywanie i opracowywanie projektów aktów wykonawczych i delegowanych zgodnie z niniejszym rozporządzeniem

⁴

W ramach podpułapu na personel zewnętrzny ze środków operacyjnych (dawne linie „BA”).

3.2.4. *Zgodność z obowiązującymi wieloletnimi ramami finansowymi*

- ☒ Wniosek/inicjatywa jest zgodny(-a) z obowiązującymi wieloletnimi ramami finansowymi.

Inicjatywa może być w pełni sfinansowana przez przegrupowanie środków w ramach odpowiedniego działu wieloletnich ram finansowych (WRF). Wpływ finansowy na środki operacyjne zostanie w całości pokryty ze środków przewidzianych w WRF na lata 2021–2027 w ramach puli środków finansowych Programu na rzecz jednolitego rynku i programu „Cyfrowa Europa”.

- ☐ Wniosek/inicjatywa wymaga przeprogramowania odpowiedniego działu w wieloletnich ramach finansowych.
- ☐ Wniosek/inicjatywa wymaga zastosowania instrumentu elastyczności lub zmiany wieloletnich ram finansowych.

3.2.5. *Udział osób trzecich w finansowaniu*

- Wniosek/inicjatywa nie przewiduje współfinansowania ze strony osób trzecich

3.3. Szacunkowy wpływ na dochody

Inicjatywa ma następujący wpływ finansowy na inne dochody.

Kwoty dochodu nie można oszacować z wyprzedzeniem, ponieważ dotyczy ona grzywien nakładanych na przedsiębiorstwa za niewypełnianie obowiązków określonych w rozporządzeniu.

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

Linia budżetowa po stronie dochodów Rozdział 42 – grzywny i kary	Środki zapisane w budżecie na bieżący rok budżetowy	Wpływ wniosku/inicjatywy						
		Rok N	Rok N+1	Rok N+2	Rok N+3	Wprowadzić taką liczbę kolumn dla poszczególnych lat, jaka jest niezbędna, by odzwierciedlić cały okres wpływu (por. pkt 1.6)		
Artykuł ...			p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.

ZAŁĄCZNIK **do OCENY SKUTKÓW FINANSOWYCH REGULACJI**

Tytuł wniosku/inicjatywy:

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady – akt o rynkach cyfrowych

LICZBA i KOSZT ZASOBÓW LUDZKICH UZNANYCH ZA NIEZBĘDNE

KOSZT POZOSTAŁYCH WYDATKÓW ADMINISTRACYJNYCH

METODY OBLICZANIA SZACUNKOWYCH KOSZTÓW

Zasoby ludzkie

Pozostałe wydatki administracyjne

POZOSTAŁE UWAGI do OCENY SKUTKÓW FINANSOWYCH
REGULACJI i jej ZAŁĄCZNIKA

*Niniejszy załącznik musi towarzyszyć ocenie skutków finansowych regulacji podczas konsultacji między służbami.
Tabele danych są wykorzystywane jako materiał wyjściowy dla tabel zawartych w ocenie skutków finansowych regulacji. Służą one wyłącznie do użytku wewnętrznego w Komisji.*

Koszt zasobów ludzkich uznanych za niezbędne

Wniosek/inicjatywa wiąże się z koniecznością wykorzystania zasobów ludzkich, jak określono poniżej:

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

DZIAŁ 7 wieloletnich ram finansowych		2021		2022		2023		2024		2025		2026		2027		OGÓŁEM	
		EPC	Środki	EPC	Środki	EPC	Środki	EPC	Środki	EPC	Środki	EPC	Środki	EPC	Środki	EPC	Środki
• Stanowiska przewidziane w planie zatrudnienia (stanowiska urzędników i pracowników zatrudnionych na czas określony)																	
W centrali i w biurach przedstawicielstw Komisji	AD			17	2,550	25	3,750	37	5,550	47	7,050	47	7,050	47	7,050		33,000
	AST			3	0,450	5	0,750	6	0,900	8	1,200	8	1,200	8	1,200		5,700
• Personel zewnętrzny¹																	
Globalna koperta finansowa	CA					6	0,480	10	0,800	15	1,2	15	1,200	15	1,200		4,880
	SNE					4	0,340	7	0,595	10	0,850	10	0,850	10	0,850		3,485
	INT																
Suma cząstkowa – DZIAŁ 7 wieloletnich ram finansowych				20	3,000	40	5,320	60	7,845	80	10,300	80	10,300	80	10,300		47,065

Potrzeby w zakresie środków administracyjnych zostaną pokryte ze środków już przydzielonych na zarządzanie tym działaniem lub przesuniętych, uzupełnionych w razie potrzeby wszelkimi dodatkowymi zasobami, które mogą zostać przydzielone zarządzającej dyrekcji generalnej w ramach procedury rocznego przydziału środków oraz w świetle istniejących ograniczeń budżetowych.

¹ CA = personel kontraktowy; LA = personel miejscowy; SNE = oddelegowany ekspert krajowy; INT = personel tymczasowy; JPD = młodszy specjalista w delegaturze.

Koszt pozostałych wydatków administracyjnych

Wniosek/inicjatywa wiąże się z koniecznością wykorzystania środków administracyjnych, jak określono poniżej:

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

DZIAŁ 7 wieloletnich ram finansowych	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Ogółem
W centrali:								
Wydatki na podróże służbowe i cele reprezentacyjne	--	--	0,050	0,050	0,050	0,050	0,050	0,250
Komitety doradcze	--	0,050	0,100	0,150	0,150	0,150	0,150	0,750
Badania i konsultacje	--	--	0,500	0,900	0,400	0,350	0,300	2,450
Szkolenia dla personelu	--	--	0,025	0,025	0,025	0,025	0,025	0,125
Systemy informacyjne i zarządzania	--	--	--	--	--	--	--	--
Sprzęt i usługi w zakresie ICT ¹	--	--	--	--	--	--	--	--
Suma częściowa DZIAŁU 7 wieloletnich ram finansowych	--	0,050	0,675	1,125	0,625	0,575	0,525	3,575

¹ ICT: technologie informacyjno-komunikacyjne: konieczność konsultacji z DG ds. Informatyki.

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

poza DZIAŁEM 7 wieloletnich ram finansowych	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Ogółem
Wydatki na pomoc techniczną i administracyjną (oprócz personelu zewnętrznego) ze środków operacyjnych (dawne linie „BA”)								
- w centrali	--	--	--	--	--	--	--	--
- w delegaturach Unii	--	--	--	--	--	--	--	--
Inne wydatki na zarządzanie programami w zakresie badań naukowych	--	--	--	--	--	--	--	--
Inne linie budżetowe (<i>określić w stosownych przypadkach</i>)	--	--	--	--	--	--	--	--
Sprzęt i usługi w zakresie ICT ²	--	--	--	--	--	--	--	--
Suma częściowa - poza DZIAŁEM 7 wieloletnich ram finansowych	--	--	--	--	--	--	--	--

1. OGÓŁEM								
2. DZIAŁ 7 i poza DZIAŁEM 7 wieloletnich ram finansowych	--	0,050	0,675	1,125	0,625	0,575	0,525	3,575

Potrzeby w zakresie środków administracyjnych zostaną pokryte ze środków już przydzielonych na zarządzanie tym działaniem lub przesuniętych, uzupełnionych w razie potrzeby wszelkimi dodatkowymi zasobami, które mogą zostać przydzielone zarządzającej dyrekcji generalnej w ramach procedury rocznego przydziału środków oraz w świetle istniejących ograniczeń budżetowych.

² ICT: technologie informacyjno-komunikacyjne: konieczność konsultacji z DG ds. Informatyki.

Metody obliczania szacunkowych kosztów

Zasoby ludzkie

Akt o rynkach cyfrowych jest nową inicjatywą regulacyjną, która wpisuje się w kierunek strategiczny określony w komunikacie zatytułowanym „Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy”. Ma ona charakter horyzontalny i obejmuje różne dziedziny kompetencji Komisji, takie jak te związane z rynkiem wewnętrznym, usługami cyfrowymi i ochroną konkurencji.

Aby zapewnić wdrożenie rozporządzenia przez przedsiębiorstwa, konieczne będzie wprowadzenie na szczeblu UE kontroli i monitorowania *ex ante*, takich jak wyznaczanie strażników dostępu, monitorowanie przestrzegania przepisów przez strażników dostępu, przyjmowanie decyzji stwierdzających niewypełnianie obowiązków, ocena wniosków o wyłączenie, prowadzenie badań rynku oraz egzekwowanie wynikających z nich decyzji i aktów wykonawczych.

Przy szacowaniu budżetu i liczby pracowników potrzebnych do realizacji inicjatywy podjęto działania na rzecz osiągnięcia synergii i oparcia się na istniejących ramach, aby uniknąć konieczności budowania od podstaw, co wymagałoby jeszcze większej liczby pracowników niż wynika z obecnych obliczeń.

Chociaż między trzema wiodącymi dyrekcjami generalnymi i służbami Komisji można znaleźć synergie pod względem personelu, wiedzy i infrastruktury, znaczenie i zakres inicjatywy wykraczają poza obecne ramy. Ponadto Komisja będzie musiała zwiększyć swoją obecność na rynkach cyfrowych, ponieważ w rozporządzeniu określono wiążące prawnie terminy, co oznacza również, że zasoby muszą być przydzielane na te zadania bez opóźnień. Przesunięcie niezbędnych zasobów ludzkich w obrębie trzech wiodących dyrekcji generalnych nie jest obecnie możliwe bez narażania na szwank wszystkich innych obszarów egzekwowania prawa. Ważne jest zatem również przeniesienie personelu ze źródeł spoza trzech wiodących dyrekcji generalnych, jeśli ma zostać zrealizowany cel inicjatywy, a także cele trzech wiodących dyrekcji generalnych.

1. DZIAŁ 7 wieloletnich ram finansowych

•Urzędnicy i pracownicy zatrudnieni na czas określony

Zakładając, że przyjęcie rozporządzenia nastąpi do 2022 r., Komisja będzie musiała ustanowić zasoby potrzebne do zapewnienia realizacji jej nowych zadań, w tym do przyjęcia aktów wykonawczych i delegowanych przewidzianych w rozporządzeniu.

Szacuje się, że od daty rozpoczęcia stosowania obowiązków (2022 r.) nowe zadania związane z wyznaczaniem strażników dostępu, monitorowaniem wypełniania obowiązków przez strażników dostępu, przyjmowaniem decyzji stwierdzających niewypełnianie obowiązków, oceną wniosków o zwolnienie, prowadzeniem badań rynku i egzekwowaniem wynikających z nich decyzji oraz wdrażaniem aktów wymagają początkowo dodatkowych 20 EPC (17 AD + 3 AST), która to liczba do 2025 r. wzrośnie do 55 EPC (47 AD + 8 AST).

•Personel zewnętrzny

Szacuje się, że od drugiego roku stosowania obowiązków (2023 r.) nowe zadania związane z wyznaczaniem strażników dostępu, monitorowaniem wypełniania obowiązków przez strażników dostępu, przyjmowaniem decyzji stwierdzających niewypełnianie obowiązków, oceną wniosków o zwolnienie, prowadzeniem badań rynku i egzekwowaniem wynikających z nich decyzji oraz wdrażaniem aktów wymagają początkowo dodatkowych 10 EPC (6 AC + 4 END), która to liczba do 2025 r. wzrośnie do 25 EPC (15 AC + 10 END).

2. Poza DZIAŁEM 7 wieloletnich ram finansowych

•Jedynie stanowiska finansowane z budżetu na badania naukowe – nie dotyczy

- Personel zewnętrzny – nie dotyczy

Pozostałe wydatki administracyjne

3. DZIAŁ 7 wieloletnich ram finansowych

Wydatki na podróże służbowe i cele reprezentacyjne

- Szacuje się, że od 2023 r. konieczne będzie przeprowadzanie rocznie 10 kontroli na miejscu dotyczących strażników dostępu. Średni koszt jednej kontroli szacuje się na 5 000 EUR na podróż służbową, zakładając 2 EPC na miejscu i czas trwania 5 dni.

Komitety doradcze

- Szacuje się, że w 2022 r. odbędzie się pięć posiedzeń komitetu doradczego, w 2023 r. – 10, a w latach 2024–2027 – 15 posiedzeń rocznie. Koszt jednego posiedzenia szacuje się na kwotę 10 000 EUR.

Szkolenia

- Budżet szkoleniowy dla pracowników jest ważnym elementem zapewnienia jakości i konkretnych kompetencji w tej dziedzinie. Szacuje się, że koszty wyniosą 25 000 EUR rocznie.

Badania i konsultacje

- Wydatki na wysoko wyspecjalizowanych ekspertów sektorowych będą niezbędne do zapewnienia wsparcia technicznego przy wyznaczaniu strażników dostępu oraz do monitorowania zgodności ze środkami ustanowionymi na mocy niniejszego rozporządzenia. Szacuje się, że w latach 2023–2027 zostanie przeprowadzonych do 6–7 badań monitorujących o złożoności od niskiej do bardzo dużej, odpowiadających zamówieniom o wartości w przedziale od 50 000 do 1 000 000 EUR. Oczekuje się, że na początku tego okresu zapotrzebowanie na tych ekspertów będzie większe.

4. Poza DZIAŁEM 7 wieloletnich ram finansowych

Nie dotyczy

Pozostałe uwagi do oceny skutków finansowych regulacji i jej załącznika

Wydatki operacyjne zostaną podzielone między DG ds. Konkurencji i DG ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP na Program na rzecz jednolitego rynku oraz DG ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii na program „Cyfrowa Europa”.

Wydatki administracyjne zostaną podzielone między DG ds. Konkurencji, DG ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MSP oraz DG ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii.